

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

LE
VOTE DU BUDGET
En Angleterre
Et le contrôle de son exécution

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue publiquement dans la grande Salle de la Faculté de droit

Le jeudi 11 février 1904, à 2 heures de l'après-midi

PAR

Albert BARBÉ

Avocat

CAEN

Imprimerie Charles VAILLANT

13, RUE ÉCUYÈRE, 13

1904



UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

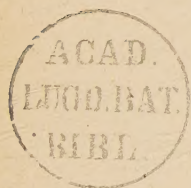
LE
VOTE DU BUDGET

En Angleterre
Et le contrôle de son exécution

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue publiquement dans la grande Salle de la Faculté de droit

Le jeudi 11 février 1904, à 2 heures de l'après-midi



PAR

Albert BARBÉ

Avocat

CAEN

Imprimerie Charles VALIN

13, RUE ÉCUYÈRE, 13

1904

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1903-1904

DOYEN :

M. Edmond VILLEY (✱, I. ☉), correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

MM. DANJON (I. ☉), assesseur du Doyen, professeur de *Droit commercial*, chargé du cours de *Droit maritime*.

Edmond VILLEY (✱, I. ☉), professeur d'*Économie politique*, chargé du cours de *Droit constitutionnel comparé*.

LAISNÉ DES HAYES (☿, A. ☉), professeur de *Droit civil*.

GUILLOUARD (✱, I. ☉, C. ✱, G. O. ✱, C. I. C. ✱, O. ✱, L. ✱), professeur de *Droit civil*.

LEBRET (I. ☉), professeur de *Droit civil*, ancien Ministre de la Justice, chargé du cours de *Législation financière*.

CABOUAT (I. ☉), professeur de *Droit international public et privé*, chargé du cours de *Législation industrielle*.

MM. BIVILLE (A. ②), professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit administratif*.

DEBRAY (A. ②), professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours d'*Histoire du Droit français* et du cours de *Pandectes*.

LE FUR, professeur de *Droit administratif* et chargé du cours d'*Éléments du Droit constitutionnel*.

ASTOUL, professeur de *Droit romain* et chargé du cours sur la *Coutume de Normandie*.

DEGOIS, professeur de *Droit criminel*, chargé d'un cours de *Droit civil approfondi et comparé*.

AGRÉGÉS :

MM. GÉNESTAL, chargé des cours d'*Histoire générale du Droit français* et d'*Histoire du Droit public français*.

ALLIX, chargé des cours d'*Economie politique* (doctorat) et d'*Histoire des doctrines économiques*.

SECRÉTAIRE

M. GILLET (I. ②), secrétaire de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

JURY D'EXAMEN

MM. VILLEY, *professeur*, PRÉSIDENT DE LA THÈSE.

LEBRET, *id.*

LE FUR, *id.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

ANSON. — *Droit constitutionnel de l'Angleterre*, 2 vol.

ARNAUNÉ. — *Bulletin de législation comparée*, avril 1885,
p. 374.

— *Économiste français*, 11 avril, p. 453,
et 23 mai 1885, p. 653.

BESSON. — *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger. — Étude historique et critique sur le contrôle financier des principaux États, depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours*, 1 vol. 1899.

BOUCARD et GEZE. — *Éléments de la science des finances et de la législation française*, 2 vol. 1902.

BOUTMY. — *Le développement de la constitution en Angleterre*.

CUCHEVAL CLARIGNY. — *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} novembre 1876.

DUPRIEZ. — *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique* (2^e édition).

Daily Telegraph, n^{os} des 15 et 16 avril 1902.

ESMEIN. — *Éléments de droit constitutionnel et comparé* (2^e édition, 1899).

FRANQUEVILLE (comte DE). — *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, 3 vol. 1887.

GLASSON. — *Histoire du droit et des institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre*, 6 vol. 1881-1883.

LEROY-BEAULIEU. — *Traité de la science des finances*. — *Économiste français*, du 14 janvier 1888.

MACAULAY. — *Essais sur l'Histoire d'Angleterre*, traduction Guizot. 1883.

MADOX. — *History of the Exchequer*.

MARCÉ. — *Le contrôle de l'exécution du budget de l'État en Angleterre*. — *Revue politique et parlementaire*, octobre 1900, p. 88, et novembre 1900, p. 350.

MAY (Erskine). — *Histoire constitutionnelle de 1760 à 1860*, traduction par Ch. de Witt.

MORIZOT-THIBAUT. — *Attributions financières des Chambres hautes ou Sénats*.

RAMOND. — *La préparation et le vote du budget en Angleterre et aux États-Unis*, thèse de doctorat. 1891.

SARRETTE. — *Étude sur le contrôle du budget de l'État en France, en Angleterre et en Italie*. 1902.

SAY (Léon). — *Revue des Deux-Mondes*, 15 avril 1885.

STOURM. — *Le budget—1900*.

TODD. — *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*, traduction Boucard et Geze, 1900, 2 vol.



PRÉFACE

L'Angleterre a toujours eu le privilège de posséder les institutions politiques à la fois les plus libérales et les mieux organisées. Au XV^e siècle, cet ensemble de traditions qui forment encore de nos jours, la base de la constitution anglaise fait l'admiration de Philippe de Commines: « Selon mon avis, entre toutes les seigneuries du monde dont j'ai connaissance où la chose publique est le mieux traitée, c'est en Angleterre. » Plus tard, Montesquieu propose la constitution anglaise comme un modèle que les autres nations doivent s'efforcer d'imiter. C'est ainsi qu'il termine le chapitre de l'Esprit des Lois qu'il consacre à l'exposé de cette belle institution: « Si l'on veut lire l'admirable ouvrage de Tacite sur les mœurs des Germains, on verra que c'est d'eux que les Anglais ont tiré l'idée de leur gouvernement politique.... Ce n'est point à moi d'examiner si les Anglais jouissent actuellement de cette liberté ou non; il me suffit de dire qu'elle est

établie par leurs lois, et je n'en cherche pas davantage. » ¹

Au point de vue financier, la Grande-Bretagne jouit de la même supériorité. Le principe du gouvernement personnel est encore appliqué dans toute sa rigueur chez les nations voisines. Le souverain taxe et dépense selon son bon plaisir, tandis que l'Angleterre pratique déjà le régime parlementaire. L'impôt est voté par celui qui paie, et le Parlement réclame la justification de l'emploi des subsides qui lui ont été octroyés.

Les principes fondamentaux qui servent de base aux budgets des gouvernements parlementaires sont théoriquement reconnus en Angleterre dès la plus haute antiquité. « On a de temps immémorial, disait lord Macaulay, reconnu comme loi fondamentale de l'Angleterre que le roi ne peut imposer de taxe sans le consentement du Parlement. » Dès le début, l'application de ces principes laisse beaucoup à désirer ; le pouvoir royal essaie maintes fois de conquérir l'omnipotence. Ces tentatives eurent, selon l'habileté de celui qui les avait conçues, des fortunes diverses, mais, le plus souvent, l'attitude du Parlement amena le pouvoir royal à composition.

1. *Esprit des Lois*, liv. XI, ch. vi.

Malgré l'évolution rapide des institutions anglaises, cette nation n'a pas eu le bonheur d'arriver du premier coup à la perfection financière. Le budget des Plantagenets ou des Tudors n'est pas comparable aux budgets modernes. Les tendances absolutistes du pouvoir royal, le défaut de comptabilité, l'inexpérience et quelquefois l'avilissement des représentants de la nation rendaient difficiles le vote et le contrôle des dépenses par le Parlement ; toutefois, les principes qui contribueront plus tard à la prospérité financière de l'Angleterre sont reconnus dès le début. Leur application pratique est d'abord très défectueuse. Le Parlement, instruit par l'expérience, réforme et perfectionne progressivement l'institution budgétaire. Cette organisation pratique s'accomplit lentement : toute innovation est une conséquence logique des faits accomplis. Les lois sociales sont découvertes depuis longtemps ; on perfectionne leur application, sans songer à rompre brusquement avec la tradition historique.

Les événements de 1688 ne méritent pas le nom de révolution, car le peuple anglais n'essaya pas de détruire ce qui était pour édifier une nouvelle constitution. Les tentatives d'absolutisme faites par les Stuarts aboutirent à un simple changement de dynastie ; mais les hommes politiques, pas plus que les philosophes

de cette époque, ne songèrent à modifier les principes fondamentaux de la constitution anglaise. Après la chute des Stuarts, le Parlement exige du roi la promesse de respecter certains droits que les anciens monarques avaient souvent méconnus, mais l'organisme constitutionnel reste le même qu'avant la révolution. Le changement de dynastie aura, il est vrai, pour résultat d'accélérer le progrès financier. L'époque des luttes budgétaires entre les deux pouvoirs rivaux est définitivement close; l'union entre le Parlement et la Couronne commence à s'établir, et le développement des institutions budgétaires marche d'un pas plus rapide. Nous disions que le budget des Plantagenets n'est pas comparable avec le budget moderne; mais, pour être exact, il faut ajouter que le budget moderne n'est qu'un perfectionnement traditionnel des institutions financières qui suivirent la conquête normande.

Le système budgétaire de l'Angleterre est avant tout une institution de formation traditionnelle. Cette origine exerce une influence générale sur sa forme, et le différencie de ces systèmes budgétaires plus jeunes et plus précis, mais aussi moins solides et moins pratiques. Il est incontestable que les théories constitutionnelles n'ont joué qu'un rôle secondaire dans l'élaboration du budget anglais : l'ensemble ne

présente pas l'harmonieuse symétrie du budget français ; tout a été sacrifié à l'utilité et à la rapidité, et les résultats obtenus ont été merveilleux. Les excédents de recettes, par lesquels se clôturent en général les années financières, témoignent de l'efficacité des procédés employés. Nous aurons à signaler des imperfections, des formalités surannées et, n'hésitons pas à dire le mot, grotesques, vestiges d'institutions historiques qui subsistent sans vivre ; mais toutes ces critiques de détail se heurtent impuissantes à l'incontestable évidence des chiffres.

Cependant, il ne faudrait pas méconnaître ce principe élémentaire de science sociale qui exige que toute institution ne soit pas séparée du milieu dans lequel elle évolue, et considérer les règles budgétaires de l'Angleterre comme l'unique source de sa prospérité financière. Si l'institution donne, malgré ses défauts, de bons résultats, ce serait une inconcevable imprudence d'appliquer à une autre nation le système budgétaire anglais, institution éminemment traditionnelle, sans tenir compte du génie du peuple qui tente l'expérience, de sa situation financière, de ses mœurs et de ses traditions. Aussi, nous n'essayerons pas d'apprécier l'œuvre dans son ensemble au point de vue abstrait, ni de faire une satire de nos propres institutions en prodiguant notre admiration à une œuvre étran-

gère. Nous essayerons seulement d'exposer les règles pratiquées en Angleterre en matière de vote du budget et de contrôle de son exécution. Dans cette étude, nous devons parfois sacrifier la logique à la clarté. Les formalités budgétaires sont nombreuses ; le même personnage remplit parfois des fonctions différentes. Pour exposer le fonctionnement de cet organisme compliqué, nous serons parfois obligé à des répétitions. D'un autre côté, il est impossible de grouper les précédents historiques, puisque tout s'enchaîne dans l'histoire de l'Angleterre, et qu'on ne peut distinguer un ancien et un nouveau régime. Le plus souvent, les explications historiques se confondront avec l'exposé lui-même.

Après avoir indiqué sommairement les grands pouvoirs qui concourent à l'œuvre budgétaire, nous étudierons, dans une première partie, le vote du budget ; le contrôle de l'exécution fera l'objet d'une seconde partie.

INTRODUCTION

ORIGINES DES DROITS BUDGÉTAIRES DU PARLEMENT

Sous les gouvernements personnels, le souverain administre l'État comme une propriété privée. Il taxe à son gré les contribuables ; son droit n'a pour limite que sa volonté ; la crainte d'épuiser la richesse publique ou de provoquer des troubles peut seule mettre un frein à ses exigences, mais la nation n'a aucun moyen légal de protester contre les charges que lui impose la volonté royale. L'Angleterre a la bonne fortune de n'avoir jamais connu, au point de vue financier, cette forme de l'absolutisme du pouvoir royal. Le principe d'après lequel l'impôt doit être voté par celui qui le paie semble avoir été partiellement appliqué dès la plus haute antiquité. Après la conquête normande, la nation se divise, au point de vue de l'impôt, en deux classes : 1° les tenanciers non astreints au service militaire, que le roi peut imposer à son gré ; 2° les francs-tenanciers à charge de service militaire, qui, outre

l'obligation de servir dans l'armée royale, sont tenus de payer certaines redevances en argent dans les trois cas d'aide féodale. Si les revenus personnels du roi ne lui suffisent pas, il peut imposer les gens taillables et corvéables à merci, mais il ne peut établir d'impôt sur les francs-tenanciers sans leur consentement.

Une charte de Guillaume le Conquérant attribua formellement ce droit à tous les hommes libres. Les rois d'Angleterre, toujours à court d'argent, inventent toutes sortes d'expédients pour éluder ce principe gênant. Guillaume le Conquérant ¹ et Henri I^{er} ² lèvent arbitrairement des taxes indirectes. Ils justifient cette pratique en alléguant que leurs droits régaliens, qui leur permettent de réglementer le commerce, d'octroyer des privilèges aux marchands considérés comme classe distincte de la société, les autorisent à établir de leur propre autorité des taxes sur les exportations et les importations.

En somme, les voies et moyens grâce auxquels les premiers rois d'Angleterre alimentent leur trésor, peuvent être répartis en

1. Indépendamment des confiscations, ce roi fit revivre le Dane-geld ou impôt sur les terres cultivées, établi jadis pour payer le tribut dû aux Danois et aboli par Édouard le Confesseur. En 1048, il triple le montant de l'impôt foncier et l'élève à six schelling par hilde de terre, ce qui produisit un revenu de 500.000 fr.

2. Pendant tout son règne, la taxe foncière fut fixée et perçue sans l'assentiment du Grand Conseil.

deux classes: les impôts légaux, qui comprennent les redevances féodales, les taxes arbitrairement établies sur les gens taillables et corvéables, et les revenus du domaine royal. A ces deux sources de richesses, il faut ajouter les expédients de diverses natures, tels que les taxes plus ou moins illégales et les emprunts forcés, dont les rois d'Angleterre firent une institution budgétaire. Ces diverses sources de richesses ne fournissent pas toujours des ressources suffisantes pour équilibrer les dépenses. Dans les circonstances difficiles, le pouvoir royal est obligé de demander aux hommes libres des secours extraordinaires. En 1193, les francs tenanciers sont réunis à Nottingham pour voter les cinq taxes dont le produit sera destiné à payer la rançon de Richard Cœur de Lion.

Le principe du vote de l'impôt par le contribuable est donc mis en pratique. Mais les rois essayent de se soustraire à cette obligation qui limite leur pouvoir, en réduisant leurs ressources. Jean sans Terre essaye de lever les impôts sans l'assentiment du Conseil commun du royaume. La noblesse revendique ses droits les armes à la main, et, après sa victoire, oblige le roi à signer la Grande Charte de 1215. L'article 12 confirme les droits déjà reconnus par Guillaume le Conquérant. L'article 14 détermine la composition des assemblées des-

tinées à voter les subsides : « Et ad habendum
« commune concilium de auxilio assi-
« dendo aliter quam in tribus casibus præ-
« dictis, faciemus submoneri archiepiscopos,
« episcopos, abbates, comites et majores baro-
« nes regni sigillatim per litteras nostras et
« præterea faciemus submoneri in generali
« per vicecomites et ballivos nostros omnes
« illos qui de nobis tenent in capite¹. » Le roi
reconnaissait que, pour être légal, l'impôt doit
avoir été préalablement voté par une assem-
blée de personnes convoquées par lui. Sous
Henri III, une importante innovation fut intro-
duite dans la composition de l'assemblée char-
gée de voter les subsides. Jadis, les membres
du Conseil commun du royaume étaient convo-
qués personnellement par le roi. A partir de
cette époque, l'assemblée est composée de deux
éléments distincts. Les membres convoqués
individuellement par le roi, composent la
majeure partie de cette assemblée ; mais à côté
d'eux, on trouve des personnes élues par
certains contribuables. Cette pratique fut inau-
gurée en 1265. Une assemblée fut convoquée,
qui comprenait non seulement, les personnes

1. La Grande Charte fut confirmée à 38 reprises différentes : six fois par Henri III, trois fois par Édouard 1^{er}, quinze fois par Édouard III, six fois par Richard II, six fois par Henri IV, une fois par Henri V et une fois par Henri VI.

appelées personnellement par lettre de convocation spéciale et qui étaient des tenanciers de la Couronne, mais encore des personnes invitées à y assister en vertu de « writs » envoyés aux shérifs de certains comtés et à certaines villes et bourgs; ces « writs » leur enjoignaient de désigner des « chevaliers, citoyens et bourgeois », comme représentants respectifs de ces comtés, villes ou bourgs, afin de prendre part au Conseil du roi, de concert avec ceux qui y avaient été personnellement convoqués ¹.

Cette réforme capitale qui aboutissait au vote de l'impôt par une assemblée dont une partie des membres était élue par les contribuables fut complétée sous le règne d'Edouard I^{er}. Lors de la convocation du Conseil Commun de 1295, ce monarque détermina d'une façon précise le nombre des membres élus qui composeraient cette assemblée. Il décréta que le Conseil commun du royaume comprendrait, outre les membres qui en faisaient partie de droit : deux chevaliers élus par chaque comté, deux citoyens par chaque cité, deux bourgeois par chaque bourg et deux prêtres par chaque diocèse. Ce fut le « Great and model Parliament ». Le pouvoir législatif était déclaré reposer entre les mains du roi « par le consen-

1. TODD, *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*, t. I, p. 37.

tement des prélats, comtes et barons et par la bourgeoisie du royaume ».

Les droits de la nation étaient donc établis et en 1297, le roi convoqua un Parlement dans lequel le principe fondamental de la liberté anglaise fut solennellement ratifié par le statut de Tallagio non concedendo en vertu duquel « ni impôts ni aides ne seront imposés ou levés dans notre royaume par nous ou nos héritiers, sans la volonté et le consentement des archevêques, évêques, barons, hommes d'armes, bourgeois et autres hommes libres de notre royaume. » La vieille règle du libre vote de l'impôt est renouvelée.

Il est donc incontestable qu'à partir de cette époque le Parlement soit fondé, Parlement embryonnaire, il est vrai, mais où l'exercice du droit de vote, principale prérogative du Parlement, est formellement reconnu.

A partir de 1341, cette assemblée, qui a depuis longtemps pris le nom de Parlement, se divise en deux Chambres : la Chambre des Lords et la Chambre des Communes. Edouard III essaya vainement de percevoir des impôts sans l'autorisation des deux Chambres. Par un acte de 1341, les pairs s'engagent à n'approuver aucun nouvel impôt sans le consentement des Communes et, de son côté, le roi promettait de ne pas percevoir de taxes sans un vote du

Parlement. A partir de 1373, le Parlement vote régulièrement les droits de douane, soit pour un certain nombre d'années, soit pour la vie du roi. Les souverains ne contestent plus au Parlement le droit de voter l'impôt; ils essayent d'éluder la règle, mais non de l'abolir.

Le droit de vote étant définitivement reconnu, le Parlement essaie de conquérir le droit de contrôler les dépenses. Richard II ayant demandé des subsides, les Communes répondent que le Trésor royal ne doit pas être vide. Le lord intendant déclare que les Communes ne disent pas la vérité en affirmant qu'une partie du dernier subside doit être encore dans le Trésor, et que tout a été employé pour la guerre. Les Communes persistent et réclament des comptes. L'intendant répond que ceci est sans exemple, mais que, pour les satisfaire, le roi, de son plein gré et nullement par voie de droit, leur fera présenter par écrit un compte clair de la recette et de la dépense. Après de longues discussions sur ces comptes, les Communes votent un léger subside ¹.

Cette tentative fut renouvelée sous le règne suivant. Henri IV avait prié les Lords d'établir l'ordre dans sa maison de manière que chacun fût payé, et de déclarer que les sommes accordées

1. DE FRANQUEVILLE, I, p. 365.

par les communes pour les dépenses de la guerre seraient reçues par des trésoriers nommés en Parlement, et ne seraient appliquées par eux à aucun autre usage, si ce n'est en cas de rébellion. L'année suivante, le Parlement contrôle la gestion du domaine royal ; il s'occupe de la révocation des donations des biens de la Couronne, et défend d'aliéner ces propriétés sans son consentement. Le Parlement, encouragé par ses succès, va plus loin. Le droit de voter l'impôt ne lui est plus contesté ; il veut faire de cette prérogative une garantie constitutionnelle qui lui permettra de dicter ses volontés au pouvoir royal, et il demande que le roi réponde à ses pétitions, non plus à la fin de la session, mais avant le vote des subsides. Le roi rejeta cette demande en alléguant « qu'il n'y a pas d'exemple que, du temps de ses ancêtres, on ait fait réponse à leurs pétitions avant qu'elles aient terminé toutes leurs affaires ; c'est pourquoi il ne veut pas changer les bons usages et coutumes des anciens temps ».

Les Parlements se montrent soucieux de ménager la fortune publique ; les subsides octroyés ne suffisent pas à combler le déficit creusé par les prodigalités royales. Pendant le cours du XIV^e et du XV^e siècles, les rois d'Angleterre se trouvent dans une détresse profonde. Leur crédit est complètement épuisé. En 1409,

les conseillers privés de la couronne parcourent le pays pour emprunter ; la couronne royale est engagée en garantie d'un prêt consenti par l'abbé de Westminster ; et, lorsque Henri VI veut se faire couronner roi de France le 17 décembre 1431, il est obligé de prier son créancier de vouloir bien lui rendre sa couronne pour plusieurs jours. Pendant son règne, les finances sont dans un état déplorable : les dettes s'élèvent à plusieurs millions, tandis que le revenu ordinaire est à peu près négatif.

Pour se procurer des ressources, les rois ont recours aux expédients. Édouard IV essaie d'éluder le principe qui lui interdit d'imposer ses sujets sans un vote du Parlement en instituant la b^én^év^olence, prétendu don gratuit demandé aux personnes riches pour subvenir aux dépenses de la Couronne.

Sous le règne de Richard III, les communes usent, dans leurs remontrances, des termes les plus vifs pour condamner cet impôt déguisé : « Nous sommes déterminées, disaient-elles, à nous exposer et à nous soumettre au péril de notre vie et au risque de la mort, plutôt que de vivre dans une servitude et un esclavage semblables à ceux dans lesquels nous avons vécu depuis longtemps, opprimés et vexés par des extorsions et de nouveaux impôts en contravention avec les lois de Dieu et des hommes, des

libertés de l'ancien gouvernement et des lois de ce royaume que tout Anglais a reçues en héritage. » A la suite de ces remontrances, on vota un act supprimant les bénévolences.

Henri VII met toutes les dignités à l'enchère pour se procurer de l'argent ; il rétablit la bénévolence. L'archevêque Marton se montre particulièrement zélé dans le recouvrement de cet impôt. Ceux qui dépensaient beaucoup étaient taxés, parce que leur genre de vie montrait suffisamment leur richesse ; ceux qui vivaient modestement devaient payer, parce qu'ils avaient dû faire des économies.

Henri VIII obtient d'un Parlement avili un vote sanctionnant sa banqueroute, perçoit les bénévolences, des droits de tonnage et de « poundage. » La perception de ces derniers impôts soulevant quelques difficultés, le roi obtient du Parlement un vote régularisant la situation. Parfois, celui-ci témoigne quelques velléités d'indépendance : il vote certaines taxes et, tout en reconnaissant que toute perception antérieure au vote est illégale, il condamne ceux qui ont refusé de payer ces taxes arbitrairement établies. En 1526, la résistance du Parlement oblige le roi à désavouer son ministre, qui percevait une taxe que le Parlement n'avait pas votée.

En 1557, Marie Tudor établit arbitrairement un droit sur les tissus exportés, et un autre sur

les vins importés de France. Elisabeth essaya de mettre un peu d'ordre dans les finances et de réduire les dépenses au strict nécessaire ; cependant elle établit, sans autorisation du Parlement, une taxe sur les vins doux.

Pendant toute la période que nous venons de parcourir, les rois reconnaissent aux Parlements le droit de voter l'impôt. Ils se procurent des ressources en percevant des taxes illégales ou en dissimulant l'impôt sous les apparences d'un don gratuit ; mais les expédients employés démontrent que le principe même reste intact. Les Plantagenets et les Tudors, peu soucieux de la légalité, inventèrent la pratique de l'exaction ; les Stuarts essayèrent d'en édifier la théorie, et ce fut leur perte.

Jacques I^{er} augmente les droits de douane. En 1606, un marchand turc, nommé Bate, refuse de payer les droits supplémentaires. La Cour de l'Échiquier, appelée à juger l'affaire, décide que le roi a un double pouvoir : « Un pouvoir ordinaire et un pouvoir absolu ; — le pouvoir ordinaire, c'est celui que le roi exerce dans les limites des lois existantes ; — le pouvoir absolu s'applique à la conduite du gouvernement, et il ne peut être limité ni par « statute », ni par le « common law ». Le droit de réglementer le commerce découle du droit que le roi possède de protéger les marchands contre l'oppression

étrangère et de déclarer la guerre, si cette oppression persiste. » Cette déclaration de principes aboutit à la condamnation de Bate. Le roi, encouragé par cette décision, augmente, en 1608, les droits sur un grand nombre de marchandises. Sur la proposition de Hakewil, le Parlement adresse à ce sujet des remontrances au roi, qui ont pour résultat de faire réduire le montant des droits établis ; mais Jacques I^{er} ne tarda pas à les rétablir.

La querelle entre le pouvoir royal et le Parlement s'aggrava pendant le règne de Charles I^{er}. Nous aurons à revenir, au cours de cette étude, sur les principales phases de cette lutte, qui aboutit à la défaite de Charles I^{er}.

Après leur restauration, les Stuarts continuèrent cette politique d'arbitraire qui avait été si funeste à leurs prédécesseurs. Elle eut pour conséquence la Révolution de 1688, qui déposséda Jacques II. Le Parlement fit approuver par Guillaume d'Orange le Bill des Droits, sorte de charte confirmative des droits de la nation, dont une des clauses portait que tout impôt, pour et à l'usage de la couronne, levé sous prétexte de prérogative sans le consentement du Parlement ou pour un temps plus long et d'une manière autre qu'il n'aurait été arrêté par le Parlement, était illégal.

La chute des Stuarts mit fin à ces rivalités

tragiques entre le Parlement et le pouvoir royal, mais celui-ci eut la sagesse de ne pas abuser de la victoire en s'arrogeant l'omnipotence financière: il laisse au souverain, ou mieux à ses mandataires responsables, le soin de préparer et d'exécuter le budget, ne se réservant que le droit de le voter, et plus tard, celui de contrôler son exécution. Le budget de l'Angleterre contemporaine résulte de la collaboration de deux pouvoirs étroitement unis, dont nous allons énumérer les attributions respectives en matière budgétaire.

POUVOIRS QUI CONCOURENT AU VOTE ET AU CONTRÔLE DU BUDGET

Le droit de préparer le budget est une prérogative du pouvoir royal.

Le souverain demande les subsides qui lui sont nécessaires pour gouverner et le Parlement les lui attribue après avoir discuté les propositions de la Couronne. En droit, c'est au souverain qu'est dévolu le pouvoir exécutif; c'est de lui que doivent émaner les demandes de subsides. Mais, sauf quelques exceptions que nous aurons à signaler, tous les droits budgé-

taires sont dévolus au ministère ¹ choisi par le Roi pour gouverner.

1° *Le Cabinet*.— Malgré quelques variations, le Cabinet est composé, en général, de dix personnages : le Lord président du Conseil, le haut Lord Chancelier, le premier Lord de la Trésorerie, le premier Lord de l'Amirauté, le Chancelier de l'Échiquier et les cinq secrétaires d'État pour les Affaires Étrangères, l'Intérieur, la Guerre, les Affaires Coloniales et l'Inde.

En choisissant les membres du cabinet, le souverain fait un acte personnel ; il a théoriquement le droit d'appeler qui bon lui semble pour former un nouveau ministère, mais l'exercice de ce privilège se trouve en fait singulièrement réduit, car la pratique constitutionnelle oblige le souverain à confier le choix du ministère au leader du parti qui a la majorité à la Chambre des Communes. En droit, le ministère est choisi par le souverain ; en fait, c'est la Chambre des Communes qui, par ses votes, impose indirectement ses volontés. « Les conséquences de ce système de gouvernement apparaissent d'elles-mêmes. En réalité, c'est le pouvoir exécutif qui passe aux mains de la majorité de la Chambre, dont le leader devenu

1. Le nom et le rôle du Cabinet est inconnu dans la Constitution de l'Angleterre ; le titre officiel des ministres est celui de conseillers de la Couronne.

premier ministre n'est que le représentant. Cette mainmise du Parlement sur le ministère, sur les organes de l'administration et du gouvernement s'enveloppe, il est vrai, de formes constitutionnelles. En apparence, c'est de la reine que le leader et ses collègues du cabinet reçoivent l'investiture ; mais, au fond, c'est la Chambre elle-même, personnifiée par le leader et les membres les plus considérables de sa majorité, qui s'empare de toutes les hautes fonctions gouvernementales, et qui dirige la vie administrative du pays » ¹. L'union intime du ministère et de la Chambre des Communes constitue le trait caractéristique des mœurs constitutionnelles de l'Angleterre. La Chambre accorde une confiance absolue aux ministres, auxquels elle laisse la direction de l'organisme parlementaire. Les propositions gouvernementales ont le pas sur les autres, non seulement lors de leur présentation, mais encore dans toutes les phases de la procédure parlementaire. En fait, il n'y a guère que les propositions émanant du ministère ou celles dont il a pris la défense qui soient adoptées à la Chambre des Communes.

Le Bureau de la Trésorerie, qui correspond à notre ministère des Finances, a une place prépondérante dans le Cabinet anglais. A la tête

1. BESSON, *Le contrôle des budgets*. p. 406.

de l'administration financière se trouve le haut lord trésorier¹, qui cumule presque toujours ses fonctions avec celles de président du Conseil des ministres. En général, le haut lord de la Trésorerie ne s'occupe pas effectivement de finances : la politique générale et la direction du Parlement seraient pour lui une tâche trop lourde s'il y joignait la haute direction des finances². Mais s'il peut, jusqu'à un certain point, se désintéresser des questions financières, il est très important pour le premier ministre d'être chef du bureau de la Trésorerie. La constitution anglaise attribue au bureau de la Trésorerie une influence tellement prépondérante sur les autres départements, que le premier ministre a tout intérêt à être le plus haut dignitaire de ce département. C'est à la Trésorerie qu'incombe la lourde

1. Sous les premiers rois, le trésorier est un intendant qui a la garde de Trésor royal ; il préside la Cour de l'Échiquier, qui connaît des affaires financières. Ces fonctions sont habituellement remplies par un membre du clergé. Au XVI^e siècle, le trésorier devient un des plus hauts dignitaires du royaume. Sir John Dynham, qui remplissait ces fonctions à l'avènement de Henri VII, fut créé pair, et reçut le titre de lord haut trésorier. Les Stuarts mirent plusieurs fois cette charge en commission. Guillaume III supprime le haut lord trésorier ; la reine Anne le rétablit, mais, depuis Georges I^{er}, ces fonctions ont toujours été exercées par plusieurs commissaires, dont la réunion forme le bureau de la Trésorerie.

2. Certains hommes d'État ont parfois cumulé la présidence du Conseil avec l'administration des finances. C'est ce que firent M. Canning en 1827 ; Sir Robert Peel en 1834-35, M. Gladstone en 1880-82.

charge d'alimenter les caisses de l'État, de dresser les prévisions budgétaires et de contrôler les mouvements de fonds. Le plus souvent, le premier ministre laissera la direction technique de ce département au chancelier de l'Echiquier, qui remplira les fonctions de ministre des Finances. mais sa qualité de premier lord de la Trésorerie lui permettra d'obliger son subordonné à suivre ses volontés. Lors de la préparation du budget, le chef du Cabinet usera de son autorité pour obliger le chancelier de l'Echiquier à proposer des mesures financières conformes à ses vues politiques. Grâce à ce procédé, il obtiendra des suppléments de crédits qui lui faciliteront l'exécution de son programme politique, ou bien il entretiendra la popularité du cabinet en faisant proposer des dégrèvements ¹. Lorsque le budget sera en cours d'exécution, le titre de premier lord de la Trésorerie permettra au chef du cabinet de maintenir ses collègues sous sa dépendance. Tout acte politique suppose en général une dépense ; gouverner, c'est dépenser, a-t-on dit avec juste raison. Aussi, si tel acte paraît inopportun au premier ministre, il pourra inviter

1. Le premier ministre est toujours premier lord de la Trésorerie: cependant, en 1885, le marquis de Salisbury abandonna la dignité de premier lord de la Trésorerie pour se consacrer exclusivement aux affaires étrangères.

le chancelier de l'Echiquier à refuser les fonds et le département, ainsi privé de ressources, ne pourra agir sans l'assentiment du premier ministre. Il est incontestable que le chef du cabinet ne peut pas obliger ses collègues à ne pas faire des dépenses régulièrement autorisées par le pouvoir législatif ; toutefois, le premier ministre se trouve par ce moyen, à même de vérifier les actes de ses collègues, et ceux-ci ne peuvent agir sans qu'il soit informé de leurs agissements.

Parfois, des circonstances imprévues obligent un ministre à engager une dépense avant que le pouvoir législatif ait voté les fonds destinés à la couvrir. Le ministre a toute liberté pour agir, à charge de rendre compte à la Chambre de ses agissements. Si la politique du ministre est approuvée par le chef du cabinet, le chancelier de l'Echiquier fournira l'argent destiné à solder la dépense ; sinon, les caisses de l'État resteront fermées, et le ministre sera contraint de renoncer à son entreprise.

Le second lord de la Trésorerie est le chancelier de l'Échiquier ; c'est à lui qu'incombe la responsabilité de toutes les mesures financières. L'objet le plus important de sa mission consiste à préparer ces états évaluatifs de dépenses qui constituent le budget anglais. Avant de les présenter à la Chambre des Communes, il a

discuté avec les titulaires des autres départements le montant des crédits qui leur sont nécessaires. Après avoir établi le montant des dépenses, le chancelier de l'Échiquier devra évaluer le rendement des impôts à percevoir, établir la balance et chercher, si elle se solde par un déficit, les ressources destinées à le combler. Pendant l'exécution du budget, il dirige et contrôle l'ensemble de l'administration financière du pays, et tranche tous les différends qui peuvent s'élever entre l'État et les particuliers relativement aux questions d'impôts ou de payments;— enfin, c'est lui qui doit déposer sur le bureau de la Chambre des Communes les comptes de l'année clôturée, vérifiés par le contrôleur de l'Échiquier, et prendre les mesures nécessaires pour assurer l'exécution des vœux que l'examen de ces comptes aura suggéré au comité des comptes publics.

Le rôle des trois derniers commissaires du bureau de la Trésorerie, qu'on appelle les Junior Lords, se borne à signer les pièces officielles et à applaudir les ministres. Ils reçoivent les députations, et assistent aux séances des comités parlementaires.

Le chancelier de l'Échiquier est secondé dans son travail par trois secrétaires. Le secrétaire parlementaire et le secrétaire financier de la Trésorerie font partie de la Chambre des

communes et suivent la fortune du ministère; après le chancelier de l'Échiquier, ce sont les deux plus hauts dignitaires de la Trésorerie. Le secrétaire parlementaire n'a guère qu'un rôle politique; le secrétaire financier supplée le chancelier dans la direction des affaires. Le secrétaire permanent est un fonctionnaire; il ne suit pas le ministère dans sa retraite, et n'a aucun rôle politique à remplir; ses fonctions sont purement administratives, et c'est grâce à lui que l'unité est assurée dans l'administration financière malgré les changements de ministère.

2° *Le Parlement.*— Le Parlement se compose de deux chambres d'inégale importance, l'une, la Chambre des lords, composée de pairs héréditaires; — l'autre, la Chambre des Communes, formée par des membres élus.

Au point de vue budgétaire, nous verrons que la Chambre des Lords joue un rôle très effacé; lorsqu'en matière financière, il s'élève des conflits entre les deux Assemblées, c'est toujours la Chambre des Communes qui finit par triompher. Nous verrons que le rôle de la Chambre des Lords se borne à enregistrer les mesures financières votées par la Chambre basse.

Après de longues luttes, dont nous retracerons, dans le cours de cette étude, les principales phases, la Chambre des Communes a

accaparé tous les pouvoirs en matière budgétaire ; il serait même à craindre, dans un pays où l'éducation parlementaire serait moins avancée qu'en Angleterre, que cette omnipotence ne dégénérât en tyrannie. Cependant, la Chambre des Communes n'a jamais voulu, à l'exemple de nos assemblées de l'époque révolutionnaire, absorber le pouvoir exécutif en substituant son action à celle du Cabinet. Elle sait fort bien qu'une assemblée nombreuse n'est pas apte à gouverner, et que sa véritable fonction consiste à créer et conserver le pouvoir exécutif. La Chambre des Communes ne nomme pas directement le ministère, mais son vote indique au souverain quel est le chef de parti qui doit être appelé au pouvoir. Le personnage chargé de composer le cabinet devient par ce seul fait premier ministre ; il a toute latitude pour choisir ses collègues, mais son intérêt exige qu'il jette son dévolu sur des hommes capables de seconder ses vues politiques. La Chambre se laisse diriger par le Cabinet : elle comprend que le pouvoir exécutif ne peut être responsable qu'à condition d'être libre ; aussi le laisse-t-elle agir et se contente-t-elle de contrôler soigneusement ses actes. Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont étroitement unis ; il ne peut y avoir entre eux ni rivalités ni antagonisme, car le pouvoir législatif laisse agir le ministère tant que ce

dernier conserve sa confiance, et provoque sa chute dès qu'il cesse d'appliquer ses vues. « Ce mode d'interprétation du principe de la séparation des pouvoirs se traduit par deux avantages d'une importance capitale et, à première vue, contradictoires : un pouvoir exécutif très fort, très énergiquement organisé, en pleine possession de toute la puissance gouvernementale, et, d'autre part, un Parlement qui, sans agir ni intervenir lui-même dans la marche de l'administration, inspire et domine cependant toute l'activité politique du pays en déléguant pour ainsi dire, dans les hautes fonctions de l'État, des hommes qui ont sa confiance et sont ses conducteurs attitrés ¹. »

La majorité parlementaire, qui gouverne par l'intermédiaire de ses chefs qui sont au pouvoir, a tout intérêt à les seconder par des votes favorables. Si, en effet, elle rejette une proposition émanant du gouvernement ou à laquelle le ministère s'est rallié en cours de discussion, celui-ci est obligé de se retirer ; ceux qui étaient la veille à la tête de l'opposition composent le ministère, et font arriver ainsi leur parti au pouvoir. Tout vote de défiance envers le ministère équivaut, par

1. BESSON, *op. cit.*, p. 407.

conséquent, à un abandon du pouvoir par la majorité.

Malgré sa force, le pouvoir du ministère ne dégénère pas en omnipotence. Les hommes du cabinet sont des hommes de haute valeur ; ennemis des utopies comme des idées surannées, ils ont le talent, tout en exécutant leur programme politique, de prévenir les désirs du pouvoir législatif et d'éviter les questions irritantes qui compromettraient leur popularité. Les adversaires du gouvernement contrôlent tous leurs actes, mais leur opposition ne dégénère que très rarement en obstruction. Le ministère ne craint pas leur contrôle ; il se fait même un point d'honneur de le faciliter, en attribuant aux membres de l'opposition un grand nombre de sièges dans le Comité des comptes publics. Les membres de l'opposition remplissent loyalement leur mission en exerçant un contrôle sévère sur tous les actes qui leur sont soumis ; mais ils n'essayeront pas de déplacer la majorité, soit en faisant montre d'espérances qu'ils ne pourraient pas réaliser lorsqu'ils seront au pouvoir, soit en calomniant les actes de leurs adversaires politiques. Si le cabinet est mis en minorité, il lui reste encore une ressource pour conserver le pouvoir. S'il croit que l'opinion publique lui est favorable, il dissoudra la Chambre, et, si les nouvelles

élections lui donnent la majorité, il conservera le pouvoir ¹.

Pour apprécier le système financier de la Grande-Bretagne, il faut tenir compte de ces mœurs parlementaires, qui expliquent ce résultat en apparence paradoxal, d'une Chambre des communes omnipotente qui gouverne sans abuser de son pouvoir « en déléguant pour ainsi dire dans les hautes fonctions de l'État des hommes qui ont sa confiance et qui sont ses conducteurs attitrés ». L'union des pouvoirs est si intime qu'elle touche presque à la confusion, mais les deux pouvoirs qui sont en présence n'essaient pas de se contre-balancer; ils groupent leurs efforts pour gouverner, et, si les partis cherchent à triompher, c'est plutôt pour assurer la prospérité de la nation par les moyens qu'ils croient être les meilleurs que pour profiter des avantages résultant de la conquête du pouvoir.

Au point de vue budgétaire, nous aurons souvent à signaler cette union étroite du gou-

1. En 1841, le Cabinet de lord Melbourne, mis en minorité, obtint de la Reine l'autorisation de dissoudre la Chambre mais le Ministère, fut obligé de se retirer devant un vote de défiance de la nouvelle assemblée. (DE FRANQUEVILLE, I, p. 571.)

Quand le Parlement est sur le point d'être dissous, soit à l'occasion d'une crise ministérielle, soit pour toute autre raison, il est d'usage de limiter l'octroi des crédits aux sommes suffisantes pour couvrir les dépenses indispensables du service public jusqu'au moment où le nouveau Parlement pourra s'assembler. (TODD, *op. cit.*, II, p. 192.)

vernement et du pouvoir législatif. Le budget, envisagé dans son ensemble est le produit de la collaboration des grands pouvoirs de l'État. Le ministère a besoin d'argent pour gouverner ; c'est lui qui établira les prévisions. La Chambre des Communes étudie le devis qui lui est présenté et fait ses observations. A ce point de vue, ses pouvoirs sont illimités ; mais, en fait, elle n'en use pas, car ce sont ses chefs politiques qui ont établi ces prévisions, et, pour leur laisser la responsabilité du Gouvernement, la Chambre ne leur refuse que très rarement les crédits demandés. Nous verrons que ce n'est qu'après l'exécution du budget que la Chambre des Communes se livre à un contrôle sévère sur les actes du gouvernement.



PREMIÈRE PARTIE

VOTE DU BUDGET

CHAPITRE I^{er}

PRÉSENTATION DU BUDGET

DÉPENSES ET RECETTES SOUMISES ANNUELLEMENT AU VOTE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

L'État estimatif des recettes et des dépenses que le ministère soumet annuellement au vote de la Chambre des Communes n'est pas comparable au budget que le ministre des Finances soumet aux Chambres françaises. Dans notre législation, toutes les dépenses et les recettes doivent, pour être légales, faire l'objet d'un vote annuel du pouvoir législatif. Le plus souvent, les Chambres approuveront sans discussion les crédits et les recettes dont la nécessité s'impose, et le vote de ces chapitres du budget se résoudra en une simple formalité. La constitution anglaise admet une pratique toute différente : les Chambres n'auront à discuter qu'une partie des recettes et des dépenses. A côté du budget

annuel, il existe un lot considérable de crédits et d'impôts votés une fois pour toutes que l'on nomme le « Consolidated fund ».

L'origine de cette institution remonte à l'avènement de Guillaume III. On voulut à la fois délimiter les droits de la royauté et assurer ceux du Parlement. Pour cela, on scinda les dépenses en deux classes : les unes renfermant la liste civile concédée pour toute la durée du règne ; — les autres comprenant les fonds dont la gestion et le contrôle annuels étaient réservés au Parlement. Suivant l'habitude de l'époque, on affecta le produit de certaines taxes au paiement de ces dépenses. Ainsi les dépenses et les recettes du royaume furent divisées en deux catégories ;

1° Le fonds consolidé, comprenant un lot de dépenses et de recettes votées par le Parlement pour toute la durée du règne.

2° Les dépenses et les recettes, que le Parlement revise et vote annuellement.

Les dépenses du fonds consolidé ne comprirent d'abord que la liste civile. Plus tard, on y adjoignit un certain nombre de dépenses qui, étant reconnues comme nécessaires et permanentes, furent soustraites au vote annuel, et on affecta à leur payement certains impôts dont la légitimité était reconnue et l'assiette définitivement établie.

Les dépenses du fonds consolidé sont actuellement évaluées aux trois-huitièmes des dépenses totales ; elles comprennent :

1° Les intérêts de la dette publique, qui se divise en dette consolidée et dette non consolidée ;

2° Le paiement de la liste civile du souverain ;

3° Les apanages votés pour la famille royale et les pensions civiles et militaires ;

4° Les appointements et émoluments de certains fonctionnaires que l'on a voulu rendre indépendants. Parmi ces fonctionnaires, on peut citer le contrôleur de l'Échiquier, qui est chargé de la surveillance et du contrôle administratif de l'exécution du budget ;

5° L'entretien des cours de justice ;

6° Divers services, tels que le service des intérêts et de l'amortissement des emprunts russe, hollandais, grec, etc.... Toutes ces dépenses sont payables sur le fonds consolidé, sans qu'une autorisation annuelle soit nécessaire pour les acquitter.

Les recettes du fonds consolidé comprennent tous les impôts dont la nécessité et l'assiette ne sont pas contestées. Seuls l'« income-tax » et les droits sur le thé, considérés comme des impôts nécessaires mais impopulaires, doivent être sanctionnés par un vote annuel. L'impôt sur le

sucre, qui fut aboli en mai 1874, était rangé dans la même catégorie.

Le Gouvernement, n'ayant pas à demander au pouvoir législatif l'autorisation de percevoir les impôts, n'a pas à indiquer, dans un document imprimé, les sommes qu'il espère retirer de leur recouvrement ¹. Le chancelier de l'Échiquier indique simplement, dans un exposé oral (*financial statement*) les ressources dont il dispose pour subvenir aux dépenses. Ordinairement, ce discours est prononcé après l'ouverture de l'année financière, c'est-à-dire dans la première quinzaine d'avril ².

Il résulte de ce que nous venons d'exposer que les états évaluatifs fournis au Parlement par les ministres ne lui permettent pas d'apprécier dans son ensemble le plan financier adopté par le gouvernement. Les *estimates*, c'est-à-dire l'état évaluatif des dépenses présenté à la Chambre des Communes par le chancelier de l'Échiquier et ses collègues, ne contiennent qu'une partie des dépenses. Quant aux recettes, le chancelier de l'Échiquier se contente de faire connaître ses prévisions dans un exposé oral,

1. Il n'est pas dressé d'état évaluatif des impôts qui sont soumis à la sanction annuelle du pouvoir législatif.

2. Voir, en appendice, le « *financial statement* » prononcé devant la Chambre des communes réunie en comité des voies et moyens, par Mr. Hicks-Beach, chancelier de l'Échiquier, le 14 avril 1902.

qui donne un aperçu de la situation financière du pays. Pour connaître dans son ensemble l'état des finances, les membres du Parlement devront consulter plusieurs documents :

1° Les *estimates*, qui renferment l'exposé détaillé de toutes les dépenses soumises annuellement au vote du Parlement ;

2° Le *financial statement* ou budget, discours prononcé par le chancelier de l'Échiquier devant le Comité des voies et moyens, dans lequel le ministre donne des renseignements généraux en rapprochant toutes les opérations financières, de quelque nature qu'elles soient.

Pour compléter les renseignements contenus dans ces deux documents, qui constituent le projet de budget proprement dit, il faut consulter des documents de statistique et des documents comptables qui donnent les résultats de la gestion de l'année précédente.

En Angleterre, les comptes ainsi que les budgets n'embrassent que les opérations matériellement effectuées pendant 12 mois. La période d'exécution est l'année financière elle-même, et les sommes qui entrent et qui sortent de l'Échiquier du 1^{er} avril au 31 mars forment exclusivement le budget annuel. Le tout est arrêté mécaniquement à la fin de l'année financière, et les sommes qui restent à payer ou à recouvrer sont reportées à la gestion suivante.

On n'essaye pas de rattacher un acte financier à une année déterminée ; seule, la date à laquelle l'acte a été accompli détermine le compte auquel il appartient. Si la comptabilité par gestion n'est pas aussi logique que la comptabilité par exercice, elle présente du moins l'avantage de permettre de dresser rapidement le bilan de l'année qui s'est écoulée. Par exemple, lorsque, en février ou mars 1890, le Parlement est saisi des « estimates » pour l'année 1890-1891, il connaît les résultats de la gestion de l'année 1888-1889. Avant le vote définitif du budget, c'est-à-dire avant le mois d'août 1890, les comptes de l'année 1889-1890 seront connus, et l'on pourra comparer les dépenses faites dans la dernière année avec les crédits demandés par le gouvernement.

Les documents qui serviront au Parlement pour se renseigner sur la gestion clôturée sont :

1° Le *statistical abstract*, qui contient le relevé des recettes et des dépenses publiques, de la dette, des importations et des exportations ;

2° Les rapports des diverses administrations financières, tels que ceux des douanes et des postes ;

3° Les *Finance accounts* dressés par les soins de la Trésorerie, qui indiquent en détail, chapitre par chapitre, toutes les opérations de

dépenses et de recettes de l'État du 1^{er} avril au 31 mars, et qui établissent le solde en caisse au commencement et à la fin de l'année.

4^o Les *appropriation, accounts* où sont relevés les comptes des divers ministères avec les observations du contrôleur général de l'Échiquier. Les dépenses sont comparées avec les évaluations des « estimates ».

PRÉSENTATION DES ESTIMATES

Depuis 1854, l'année financière commence, en Angleterre, le 1^{er} avril, et finit le 31 mars ¹. C'est à l'ouverture de la session ordinaire, c'est-à-dire au milieu de janvier ou au commencement de février que le discours du trône contient un paragraphe spécial adressé à « Messieurs de la Chambre des Communes », dans lequel le souverain demande les crédits nécessaires au fonctionnement des services publics, et annonce que les « estimates » seront déposés par le gouvernement.

1. Jusqu'en 1800, l'année financière commençait en Angleterre à la Saint-Michel (29 septembre); à partir de 1800, les comptes financiers commencèrent le 5 janvier. De 1832 à 1854, les comptes sont présentés le 5 janvier; le chancelier de l'Échiquier fait son exposé budgétaire le 5 avril, et les subsides sont accordés le 31 mai. A partir de 1854, l'année financière a commencé le 1^{er} avril pour finir le 31 mars.

Le projet qui va être soumis à la Chambre des Communes est l'œuvre presque exclusive du chancelier de l'Échiquier. La Trésorerie a toujours eu le droit de contrôler, en matière financière, tous les autres ministères. Vers le commencement du XIX^e siècle, la Trésorerie avait négligé l'exercice de ce droit et les divers départements avaient engagé des dépenses sans autorisation. En 1817, le comité des comptes publics appela l'attention du Parlement sur ce point, et présenta une motion ayant pour but de soumettre les dépenses de l'Amirauté et de la Guerre au contrôle de la Trésorerie. Une minute de la Trésorerie, en date du 13 mars 1818, réalise le vœu du comité en déclarant qu'aucun département de grande dépense ne doit rester en dehors du contrôle de la Trésorerie. Le comité de 1828 reprit le vœu déjà formulé, et demanda que la Trésorerie exerçât, d'une manière constante, un contrôle pour la détermination des dépenses pouvant être effectuées par chaque département et qu'elle fût rendue responsable de toutes les dépenses faites dans les divers ministères. L'application de cette règle, favorisée par des réformes postérieures, assure la prépondérance financière du chancelier de l'Échiquier. Pendant l'exécution du budget, les titulaires des autres départements devront lui demander son approbation pour obtenir des fonds ou

engager des dépenses imprévues. Pendant la préparation et le vote du budget, c'est aussi le chancelier de l'Échiquier qui cumule l'initiative et la responsabilité du projet qui sera soumis au Parlement. Au mois d'octobre qui précède l'ouverture de l'année financière, la Trésorerie a envoyé aux diverses administrations civiles une circulaire leur enjoignant de dresser l'état de prévision des dépenses pour l'année financière qui va s'ouvrir. Le secrétaire financier de la Trésorerie, dont les fonctions consistent à seconder le chancelier de l'Échiquier, discute avec les ministres les demandes de crédit, et rejette toutes celles qui ne paraissent pas suffisamment motivées. La Trésorerie use de son droit avec beaucoup de rigueur pour les administrations civiles qui sont sous sa dépendance directe. S'il s'agit de services relevant d'un membre influent du cabinet, elle agit avec plus de ménagements. Parfois, elle fait appel à l'autorité du premier lord de la Trésorerie, qui est président du ministère, pour obtenir une réduction des demandes de crédit d'un département.

Les ministères de la Guerre et de la Marine jouissent, à l'égard de la Trésorerie, de plus d'indépendance que les services civils. Ces deux départements ne reçoivent pas la circulaire que la Trésorerie adresse, au mois d'octobre, aux administrations civiles pour

obtenir un état de leurs demandes de crédit. Ils dressent eux-mêmes un état de leurs dépenses et le présentent directement à la Chambre des Communes. La Trésorerie a cependant un droit de contrôle sur les dépenses de ces deux ministères. Diverses « Treasury Minutes », sortes de transactions conclues entre la Trésorerie, désireuse d'étendre son droit de contrôle budgétaire, et ces deux ministères, jaloux de leur indépendance, sont intervenues entre ces deux pouvoirs rivaux. D'après le dernier de ces actes, qui remonte à 1870, « la Marine et l'Armée doivent, trois semaines avant la réunion du comité des subsides, soumettre leurs « estimates » sous leur forme définitive, à la Trésorerie. » Aucun changement ne peut être apporté aux classifications qu'ils contiennent, sans le consentement préalable de la Trésorerie; aucune charge nouvelle ne peut y être inscrite sans la même approbation; le secrétaire d'État pour la Guerre ni le premier lord de l'Amirauté ne peuvent présenter au souverain aucun mémoire, ni soumettre à sa signature aucun ordre relatif à l'organisation de leurs départements ou aux questions de traitements ou de pensions, sans la sanction préalable de la Trésorerie.

Les lords de la Trésorerie déclarent qu'ils ne considéreront pas comme suffisamment auto-

risés les paiements de dépenses dont le vote aura été demandé à la Chambre des Communes sans leur adhésion préalable ¹.

La Trésorerie rédige ou contrôle tous les «estimates» qui seraient présentés à la Chambre des Communes. Le projet de budget pour les services civils est son œuvre, puisqu'elle l'a discuté avec les divers chefs de service ; l'armée et la marine prennent la responsabilité de leurs «estimates», mais la Trésorerie exerce sur ces projets de budget un contrôle général et supérieur.

Le projet de dépenses, contrôlé ou rédigé par la Trésorerie, est terminé vers le commencement de février. Il comprend : 1^o les prévisions de dépenses pour les services civils (estimates for the civil service), qui se divisent en prévisions de dépenses pour les services civils proprement dits et prévisions de dépenses pour les régies financières présentées sous la signature du secrétaire de la Trésorerie.

2^o Les prévisions de dépenses pour l'armée (estimates for the army), présentées sous la signature du secrétaire d'État de la guerre ;

3^o Les prévisions de dépenses pour la marine (estimates for the navy), présentées sous la signature des lords de l'Amirauté.

1. ARNAUNÉ, *Bull. de législation comparée*, avril 1885, p. 374.

Au XVIII^e siècle, ces documents n'étaient pas imprimés; les ministres demandaient les crédits nécessaires au fonctionnement de leurs services; les membres du Parlement leur adressaient des questions; ensuite, on votait en bloc les sommes demandées. Les « estimates » de l'armée furent imprimés à partir de 1800, ceux de la marine à partir de 1819; enfin, depuis 1843, la même mesure est appliquée aux services civils.

En général, le dépôt des Estimates a lieu vers la fin de février par une résolution du 19 février 1821.

La Chambre des Communes a exprimé le vœu qu'en temps de paix, chaque fois que le Parlement serait réuni avant Noël, les « estimates » pour les départements de la marine, de l'armée et des arsenaux soient déposés avant le 15 janvier, si le Parlement est encore en session, et que ces « estimates » soient présentés moins de dix jours après la réunion du Comité des subsides, si le Parlement ne se réunit qu'après la Noël. Le ministère se conforme, autant que les événements le lui permettent, à ce vœu, qui cependant n'a jamais été converti en règlement formel ¹. Il n'y a pas de date fixe pour le dépôt des prévisions de dépenses pour les services

1. ERSKINE MAY, *Law of Parliament*, ch. xxi

civils. Depuis 1857, les Comités de deniers publics, des dépenses diverses et des comptes publics ont recommandé de déposer ces « estimates » le plus tôt possible ¹. Mais, comme le faisait observer, en 1862, M. Gladstone, alors chancelier de l'Échiquier, « les estimates des services civils ne peuvent être présentées avec la même régularité que ceux de la marine ou de l'armée, car leur préparation dépend, non seulement des diverses administrations, mais de membres de Commissions, de Conseils de direction, d'institutions et même de personnes qui prêtent gratuitement leurs services au public ». Si la Chambre obligeait la Trésorerie à présenter les « estimates » à date fixe, le projet qui serait déposé serait certainement imparfait, et exposerait la Chambre à l'un des plus grands maux financiers qu'elle ait à subir, en obligeant le gouvernement à présenter des « estimates » supplémentaires.

Ordinairement, les projets de budget sont déposés devant la Chambre des Communes au commencement de février ; ils sont imprimés et distribués aux membres de l'Assemblée, qui se met immédiatement à l'œuvre.

En règle générale, tout membre du gouvernement représentant un département pour

1. *Treasury minute* du 23 déc. 1858.

lequel des crédits sont demandés, a le droit de demander et de défendre ces crédits. Si le secrétaire d'État pour la guerre ou le premier lord de l'Amirauté sont membres de la Chambre des Lords, les sous-secrétaires de ces ministères deviennent leurs représentants officiels devant la Chambre des Communes. Dans le cas contraire, les sous-secrétaires ne peuvent présenter les « estimates » qu'en présence du ministre responsable devant le Parlement, sauf s'il s'agit d'une question secondaire ou du vote d'un simple acompte.

Les « estimates » pour les services civils sont ordinairement présentés par le secrétaire financier de la Trésorerie, en présence du chancelier de l'Échiquier et des ministres pour les départements desquels les crédits sont demandés. Les ministres intéressés doivent être présents pour pouvoir prendre la défense des crédits que la Chambre des Communes aurait l'intention de refuser. Tout crédit inaccoutumé ou extraordinaire doit être présenté par le chancelier de l'Échiquier. Le premier lord de la Trésorerie peut, malgré la présence de ce dernier, demander un crédit ¹.

1. Todd, trad. Boucard et Geze, II, p. 166.

APPLICATION DES PRINCIPES DE L'UNIVERSALITÉ
ET DE LA SPÉCIALITÉ AUX ESTIMATES

Les « estimates » déposés par le chancelier de l'Échiquier sont divisés en deux parties :

- 1° Les services civils.
- 2° Les services financiers.

Les services civils sont divisés en sept classes, dont quelques-unes comprennent des subdivisions :

- a)* Les travaux publics et bâtiments civils;
- b)* Personnel et matériel des administrations civiles (Angleterre, Écosse, Irlande);
- c)* Justice (Angleterre, Écosse, Irlande);
- d)* Instruction publique, Sciences et Beaux-Arts (Angleterre, Écosse, Irlande);
- e)* Services diplomatiques et coloniaux;
- f)* Services non effectifs;
- g)* Dépenses diverses.

Chaque classe est divisée en chapitres (heads ou votes) et chaque chapitre en « sub-heads » ou items.

Les dépenses pour les services civils sont divisées en chapitres et sous-chapitres ¹. Les

1. Les « estimates » des services publics comprennent environ 139 chapitres; ceux des administrations financières 5. Cependant ces chiffres ne sont pas immuables; ils peuvent varier d'un budget à l'autre de quelques unités.

dépenses de l'armée et de la marine ne sont divisées qu'en chapitres ¹. Chaque chapitre se réfère à un groupe de dépenses qui doit faire l'objet d'un vote spécial. Dans la colonne placée à côté de chaque chapitre se trouve mentionné le crédit alloué au même service lors du vote du précédent budget. Enfin, les dépenses de chaque chapitre sont détaillées dans un tableau spécial, mentionnant, avec pièces justificatives à l'appui, toutes les parties d'une même dépense.

Les estimates ne comprenant qu'une partie des dépenses, le principe de l'universalité ne s'applique pas au budget anglais dans toute sa rigueur, puisque les états fournis par le gouvernement ne permettent pas de connaître, d'un côté, le produit brut des recettes, de l'autre, le total de toutes les dépenses. Toutefois, les ministres ont soin d'appliquer dans la rédaction des « estimates », le principe de la spécialité. Les subdivisions des « estimates » sont très nombreuses, et des dépenses parfois très minimes sont inscrites sous une rubrique spéciale. Il faut reconnaître, cependant que le principe de la spécialité et la règle du produit brut n'ont été introduits dans le budget anglais qu'à une époque relativement récente.

1. Le budget 1884-85 comprenait 25 chapitres pour le département de la guerre, et 17 pour celui de la marine.

Avant 1854, les frais de perception et d'administration des douanes, des taxes intérieures et des postes ne figuraient pas dans les « estimates » ; ces dépenses étaient prélevées par ces régies financières sur leur recette brute. Cette pratique souleva à la Chambre de nombreuses objections. En 1831, le Comité des comptes publics avait fait des observations à ce sujet. Le 29 avril 1847, le D^r Bowring, reprenant ces recommandations, fit voter à la Chambre des Communes une série de résolutions préconisant l'adoption d'un système tendant à garantir le revenu public, et à assurer plus d'exactitude, de simplicité et de perfection dans les comptes publics. — Il demandait, en outre, que les recettes brutes fussent versées sans déduction au compte de l'État et soumise à la surveillance et au contrôle du Parlement. Après de vifs débats, cette dernière motion fut retirée. Le 30 avril 1848, le D^r Bowring reprenait son projet, et réussit à faire voter, mais à une très faible majorité, la motion suivante : « La Chambre a délibéré qu'elle ne pouvait administrer efficacement les revenus de l'État, si le montant total des impôts et des autres sources de revenus publics n'était pas versé au Trésor public ou porté à son compte. » A la session suivante, le chancelier de l'Échiquier répondit à une question qu'on lui posait à ce sujet que le gouver-

nement avait pris les mesures nécessaires pour exécuter les réformes demandées par la résolution qui avait été votée l'année précédente. Mais ce n'est qu'en 1854 que la réforme fut accomplie, sur l'inspiration de M. Gladstone, qui fit voter un bill « pour placer le revenu brut et la dépense brute sous la surveillance et le contrôle du Parlement ». Cet act ordonna que les recettes brutes du pays seraient versées à l'Échiquier, et que les frais de perception seraient inscrits en dépense et votés en Comité des subsides¹.

En vertu de la même disposition, les émoluments judiciaires, pensions et paiements imputables sur le revenu brut furent transportés soit au fonds consolidé, soit aux crédits annuels à voter par le Parlement.

En 1856, la réforme fut complétée par un act², mettant à la charge du fonds consolidé les pensions et autres charges payables sur les recettes brutes. Les drawbacks et remboursements continuèrent à être déduits ; il en fut de même des charges imputables sur les revenus du domaine de la Couronne, dont les recettes nettes figurèrent seules dans le compte de l'Échiquier.

1. Act. 17 et 18, *Victoria*, ch. xciv.

2. Act 19 et 20, *Victoria*, ch. lxx.

C'est en 1856 que le chancelier de l'Echiquier présenta, pour la première fois, les « Estimates for revenue departments », ce qui eut pour résultat de faire surgir une majoration de dépenses de 4.500.000 livres (112.000.000 fr.) qui n'avaient pas figuré jusqu'à cette époque, dans les statistiques budgétaires.

Les acts de 1854 et 1856 eurent pour résultat de soumettre au contrôle de la Chambre des Communes un grand nombre de dépenses occultes; mais, comme on avait oublié d'insérer dans ces acts une disposition rendant obligatoire l'application de ces lois, le principe de l'universalité ne fut pas appliqué à toutes les dépenses. Le Comité de 1857 formula des observations à ce sujet ; il recommanda le vote d'une loi obligeant le gouvernement à verser les recettes brutes à l'Echiquier, afin que les dépenses faites pour un service public, puissent recevoir la sanction préalable du Parlement. Ce comité conseilla aussi que les charges du revenu du domaine fussent, dans la mesure du possible, placées sous le contrôle parlementaire.

La Trésorerie promit, par les minutes du 15 février et du 23 décembre 1858, de faire exécuter la première recommandation ; mais elle déclara que des raisons spéciales s'opposaient à l'application de la règle aux revenus

du domaine avant le vote d'une nouvelle liste civile. Bien que la Trésorerie eût promis de soumettre au Parlement un projet destiné à rendre obligatoire le versement au compte du Trésor, du produit brut des recettes, la réforme ne fut réalisée qu'en 1866, par l'art. 10 de l'« Exchequer and audit act », qui obligea les administrations à verser le produit brut de leurs recettes. Avant le vote de cet act, certains départements déduisaient encore les frais de perception de la recette brute ; dans d'autres services, une partie des frais était déduite de la recette, tandis qu'une autre figurait aux « estimates »¹.

Actuellement, le principe de l'universalité est appliqué à toutes les dépenses ; son application n'est méconnue que dans un seul cas : les escomptes, drawbacks et restitutions sont toujours déduits du montant des recettes et ne figurent pas aux « estimates »². Ce sont ces dissimulations de dépenses qui permettent à Sir Stafford Northcote de dire : « C'est *presque* le produit brut de l'impôt qu'on inscrit actuellement au budget. »

Le principe de la spécialité est actuellement aussi bien appliqué dans les « estimates » que celui

1. Todd, trad. Boucard et Geze, II, p. 312.

2. Le montant de ces remboursements s'élève à 45 millions de francs environ.

de l'universalité. Jusqu'au règne de Charles II, le roi se bornait à demander au Parlement un chiffre de subsides, sans indiquer l'emploi auquel il destinait cette somme. Le Parlement profita des embarras d'argent que suscita à Charles II la guerre de Hollande pour faire admettre le principe de la spécialité. Cette règle ne fut appliquée qu'après 1688. Le *solicitor general* (plus tard lord Somers) et M. Sacheverell rédigèrent, par ordre de la Chambre des Communes, quelques clauses d'appropriation qui furent insérées dans un « *statute* »¹ ; depuis cette époque, le principe de la spécialité budgétaire a été respecté dans la confection des « *estimates* ». Les ministres détaillent dans leur projet les plus minimes dépenses ; ils indiquent le nombre d'employés nécessaire à leur administration, avec le chiffre du traitement de chacun d'eux ; — ils entrent dans les mêmes détails pour les gens de service ; — on indique le montant des gratifications ou des étrennes qui leur sont allouées. Grâce à ces états de dépenses, le Parlement peut contrôler tous les actes financiers du gouvernement. Tous les publicistes qui se sont occupés du budget anglais répètent la phrase célèbre de M. Disraëli, qui

1. M. Clarendon qualifiait cette réforme d'innovation républicaine.

caractérise si bien cette situation : « Il semble que les ministres ne puissent plus construire, sous leur responsabilité et sans l'autorisation du Parlement, un simple water-closet ¹. »

On peut reprocher aux « estimates » un manque d'ordre et de netteté qui oblige celui qui veut se rendre compte des dépenses totales d'une administration à se livrer à de laborieuses recherches. Par exemple, les dépenses se référant au palais du Parlement sont inscrites à la première classe (chapitre 4) des services civils, tandis que le traitement des agents et fonctionnaires des deux Chambres sont portés à la classe 2. Les traitements des fonctionnaires de l'administration centrale du foreign office sont portés au chapitre 5 de la deuxième classe ; les traitements des agents diplomatiques et consulaires figurent à la classe 5, tandis que les pensions allouées à ces mêmes agents sont inscrites à la classe 6 ; — les traitements des maîtres des cérémonies, introducteurs des ambassadeurs, figurent à la classe 7. Ainsi, les prévisions des dépenses pour le ministère des Affaires étrangères se trouvent disséminées dans cinq classes différentes.

Les dépenses relatives à l'entretien des phares de Bahamas et à celui du cap Pem-

1. 19 juin 1857. — HANSARD, *Parliamentary debates*.

broke, aux îles Falkland, sont comprises dans la même classe que les dépenses des palais royaux. Les dépenses pour les sapeurs-pompiers de Londres sont inscrites à côté de celles du Parlement. Les crédits alloués pour le service topographique figurent à côté du paiement des taxes sur les propriétés de l'État. Pour connaître le total des dépenses afférentes à un service déterminé, il faut parcourir plusieurs classes des « estimates » et se livrer à des calculs. Ces recherches sont d'autant plus difficiles, que ces états ne contiennent aucun texte destiné à guider le lecteur au milieu de cet amas de chiffres.

La répartition en chapitres prête aussi à la critique. Un seul chapitre est affecté à des crédits énormes, tandis que des sommes relativement insignifiantes font l'objet d'un chapitre spécial. Par exemple, les dépenses relatives à la solde de l'état-major et des troupes ne comprennent qu'un seul chapitre représentant un crédit de plus de 100 millions de francs. Le chapitre de la solde de la marine comprend une solde de 67 millions. Le premier chapitre du budget de l'instruction publique est doté de 75 millions ; — celui des postes de 119 millions. Au contraire, on ouvre un chapitre spécial, dans le budget de l'instruction publique de 1884, pour allouer un fonds de 355 livres sterling destiné à observer le passage de Vénus. Une allocation de 2.405 £,

qui doit servir de traitement aux administrateurs du Canal de Suez, est inscrite dans un chapitre spécial. Les allocations charitables font l'objet de deux chapitres ; — l'un ouvre un crédit de 3.101 £ pour la Grande-Bretagne, l'autre de 3.248 £ pour l'Irlande.

Enfin, les « estimates » ne sont précédés d'aucun exposé des motifs ; aucun texte explicatif n'est ajouté au chapitre ; — ils indiquent simplement, avec le crédit demandé, les augmentations ou les diminutions de crédit par rapport au budget précédent.

Le chancelier de l'Échiquier a préparé les « estimates » ; — l'œuvre du gouvernement est finie : c'est au pouvoir législatif à voter le projet du ministère. Les deux Assemblées législatives vont concourir à cette tâche, mais leur influence en matière financière sera très inégale : l'une aura toutes les prérogatives ; l'autre n'accomplira, en votant le budget, qu'une simple formalité.

CHAPITRE II

DROITS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE

Le vote des lois de finance suppose le concours des deux Chambres ; mais, depuis longtemps, les Communes ont acquis une véritable prépondérance en matière financière. « Le point de départ, c'est le principe traditionnel en Angleterre que l'impôt doit être voté par celui qui paie ¹.

A l'origine, le Parlement était composé des bénéficiaires des tenures exemptes d'impôts, que le roi convoquait pour leur demander de subvenir aux dépenses des services publics. Le nombre des personnes exemptes d'impôts alla sans cesse en augmentant. Les rois, toujours à court d'argent, octroyaient à leurs sujets, moyennant finance, des exemptions de taxes. Les bénéficiaires de ces chartes ne pouvaient

1. BOUCARD et GEZE, I, p. 224.

dans la suite être imposés sans leur consentement, et, si le roi voulait obtenir des subsides, il devait obtenir un vote. Jusqu'à la fin du XIII^e siècle, le Parlement ne forme qu'une assemblée, mais les trois ordres (Lords, Communs, Clergy) votent séparément le chiffre des subsides qu'ils accordent au roi. Les sommes votées par les trois états sont portées sur les registres du Parlement, sans que l'on donne à ces inscriptions la forme de lois, et sans qu'on les fasse suivre de la sanction royale. En 1341, le Parlement se divise en deux Chambres : la Chambre des Lords, composée des hauts dignitaires, et la Chambre des Communes, formée des chevaliers et des représentants des villes et des bourgs. Les registres du Parlement mentionnent que les subsides sont votés par les deux Chambres, quelquefois après une délibération commune. Pendant cette période, les Lords et les Communes se taxent en commun ; mais, jusqu'à Charles II (1664), sous le règne duquel ce privilège tombe en désuétude, le clergé vote, dans des assemblées spéciales appelées *convocations*, les subsides qu'il consent à accorder au roi.

Bientôt, la grosse part des subsides accordés au roi provient de la Chambre des Communes, dont les membres, nommés à l'élection, représentaient les intérêts de la nation entière. Les

Lords, au contraire, ne défendent que les intérêts d'une caste. Cette prépondérance des Communes s'affirme avec le temps. Les registres du Parlement portent d'abord que les subsides sont accordés par les Lords et les Communes. A partir du règne de Richard II, ils mentionnent que les subsides sont accordés par les Communes avec l'assentiment des Lords. Il n'y a pas à proprement parler d'acte législatif; les votes de subsides ne figurent pas au livre des « statutes », sauf si, pour une raison quelconque, ils se trouvent insérés dans une loi.

Sous le règne d'Henri IV, successeur de Richard II, les prérogatives des deux Chambres furent définitivement établies. En 1407, le roi avait convoqué les Lords et les Communes pour leur demander le vote d'une aide. Les Lords furent saisis les premiers de la demande du roi et votèrent un dixième des aides. Le roi fit demander aux Communes d'envoyer quelques-uns de leurs membres pour entendre cette déclaration et faire connaître à leurs collègues le message du roi. Douze membres des Communes furent chargés et s'acquittèrent de cette mission; mais ils affirmèrent que tout vote d'impôt devait être demandé en premier lieu, non pas à la Chambre des Lords, mais aux Communes. Pour éviter de pareils conflits, le roi, tout en affirmant le droit des Lords de déli-

bérer avec la Couronne sur les besoins du royaume, décida que désormais ni les Lords ni les Communes n'informeront le roi de l'octroi d'un subside voté par les Communes ou accepté par les Lords ni sur les négociations touchant le subside, avant que les deux assemblées se fussent mises d'accord, auquel cas la communication serait faite au roi dans la forme accoutumée, c'est-à-dire par le « speaker ».

Primitivement, les votes de subsides ne sont pas rédigés sous forme de lois. Les premiers subsides votés sous forme de mesure législative remontent à l'avènement d'Henri VIII¹; mais c'est un cas exceptionnel, et ce n'est qu'à la fin de ce règne que l'on voit les Lords et les Communes accorder des subsides en priant « que leur concession soit ratifiée et confirmée par le consentement royal de Sa Majesté de manière à être enregistrée et autorisée par le pouvoir du présent Parlement². » A partir de ce moment, les actes mentionnent les Lords et les Communes comme ayant accordé ensemble les subsides; mais, le plus souvent, il est dit que les Communes les accordent seules avec le consentement des Lords.

En 1593, la reine Élisabeth ayant réclamé

1. Act. 5, Henri VIII, ch. xvii.

2. Act. 37, Henri VIII, ch. xxv.

des subsides au Parlement, les Lords envoyèrent un message à la Chambre des Communes pour demander une conférence au sujet des secours d'argent réclamés par la reine. La Chambre basse rejeta, par 217 voix contre 128, la proposition de conférence en disant « que l'usage et le privilège des communes avaient toujours été que l'offre des subsides partît d'abord d'elles, et fût transmise ensuite à la Chambre des Pairs. »

Les tentatives de gouvernement absolu par Charles 1^{er} obligèrent les Communes à défendre avec la dernière énergie leur droit de voter les subsides. A cette époque, la situation était extrêmement grave : la royauté, unie à la noblesse, essayait d'accaparer la souveraineté. Si l'on admettait que le roi pouvait faire voter les subsides par la Chambre des Lords, c'en était fait des Communes, qui n'étaient convoquées que pour voter l'impôt. En réclamant le droit d'être saisies les premières des questions de subsides, les Communes défendaient leur existence même.

Dans le premier parlement de Charles 1^{er} (1625), la Chambre basse ne mentionna pas les Lords dans le préambule des bills des subsides. L'acte d'octroi fut rédigé comme s'il émanait d'elle seule, et, dans le libellé ordonnant la mise à exécution, elle adopta la forme habituelle des

« statutes. » Depuis lors, c'est cette formule qui a été continuellement en usage ¹.

En 1661, les Lords ayant envoyé à la Chambre un bill relatif au pavage des rues de Westminster, celle-ci le rejeta en alléguant que toute mesure ayant pour objet d'imposer au peuple une charge quelconque devait être examinée et votée en premier lieu par la Chambre des Communes. Ainsi, la Chambre des Communes refusait aux Lords toute initiative en matière de subsides. Mais cela ne lui parut pas suffisant : pour sauvegarder ses prérogatives contre les empiètements de l'autorité royale, la Chambre contesta aux Lords le droit d'amender les lois de finance qu'elle avait votées. En 1671, les Communes approuvent l'augmentation des droits de douane (tonnage, poundage). Les commerçants adressent une pétition à la Chambre des Lords dans le but de faire rejeter l'impôt ou de le limiter à une courte durée. La Chambre des Lords accueillant la pétition, réduit ces droits de douane. Les communes maintiennent leur premier vote et un conflit s'élève entre les deux Chambres. De part et d'autre, on nomme des commissaires avec mission de préciser les droits des deux assemblées.

. « Nous, les très respectueux et loyaux sujets, les Commons du royaume, assemblés en Parlement, avons librement et volontairement résolu de donner et d'accorder à Votre Majesté les divers droits mentionnés ci-après. »

Les Lords défendaient leur droit d'amendement en invoquant les précédents et les analogies constitutionnelles. D'un autre côté, leur droit de rejeter en bloc les « Money-bills » était incontestable. Or, s'ils pouvaient refuser de sanctionner une loi, ils devaient, *a fortiori*, avoir le droit de la rejeter en partie. C'était faire preuve de maladresse politique que d'obliger les Lords à accepter ou à rejeter les lois de finance, car, en voulant trop avoir, les Communes s'exposaient à tout perdre.

Enfin, les prétentions de la Chambre basse étaient contraires à la constitution du royaume, qui suppose l'entente des deux Chambres, et non la prépondérance de l'une d'elles.

Les Communes répondirent que le droit de rejet ne supposait pas le droit d'amendement, puisqu'en matière législative, le roi avait le droit de rejet, et non celui d'amendement, et qu'en matière d'amnistie générale, les Lords et les Communes pouvaient bien rejeter, mais non amender.

La question fut discutée dans de nombreuses conférences; mais il fut impossible aux commissaires chargés de cette mission de concilier les prétentions des deux Chambres rivales.

Le 3 juillet 1678, la Chambre des Communes manifeste à nouveau ses prétentions dans une résolution ainsi conçue: « Tous aides et subsides accordés à Sa Majesté en Parlement sont

le don exclusif des communes, et c'est le privilège incontestable et exclusif des Communes, de diriger, limiter et ordonner dans ces bills les objets, considérations, conditions, limitations et qualifications de ces subsides, lesquels ne doivent être ni changés ni modifiés par la Chambre des Lords. »

Depuis cette époque, les prérogatives de la Chambre des Communes vis-à-vis de la Chambre des Lords sont nettement établies. La révolution de 1688, qui consacra la suprématie du Parlement confirma cet état de choses.

Le droit de priorité de la Chambre des Communes n'est pas inséré dans les « standing orders », mais il a été affirmé par la déclaration du 3 juillet 1678. Le 6 juillet 1860, la Chambre des Communes a renouvelé cette affirmation dans une résolution ainsi conçue : « Le droit d'accorder des aides et des subsides à la Couronne appartient exclusivement à la Chambre des Communes comme étant une partie essentielle de sa constitution et la limitation de ces subsides, quant au sujet, à la manière, à la mesure et à la durée, est exclusivement de son ressort »¹.

En principe, les lords n'ont jamais abandonné le droit d'être saisis les premiers des

1. *Rules and orders*, n° 431.

projets des lois financières, mais ils ne l'ont jamais exercé. Leur droit est tombé en désuétude et la pratique constitutionnelle exige que le projet de budget soit présenté d'abord à la Chambre des Communes.

Si, dans la lutte qu'elle a soutenue contre le pouvoir royal, la Chambre des Communes a su conquérir des prérogatives qui lui donnent le rôle prépondérant, en matière budgétaire, elle a eu la sagesse de ne pas abuser de sa victoire. Les Communes ont le droit de voter les recettes et les dépenses, mais le projet de budget est l'œuvre exclusive du gouvernement.

La Chambre des Communes n'a pas voulu empiéter sur les fonctions du ministère ; elle a reconnu que le cabinet ne pourrait être rendu responsable de sa politique, si son plan budgétaire était bouleversé par les projets émanant de l'initiative parlementaire.

La Couronne, agissant sur l'avis de ses ministres responsables, constitue le pouvoir exécutif ; elle est donc chargée d'administrer tous les revenus du pays et d'effectuer tous les paiements que nécessite le service public. C'est pourquoi la Couronne commence par faire connaître aux Communes les nécessités pécuniaires du gouvernement. La Chambre des Communes octroie les subsides nécessaires pour satisfaire à ces demandes et pourvoit, par

des taxes et par l'affectation des autres sources de revenus publics, aux voies et moyens destinés à couvrir les subsides accordés par elle. Ainsi, la Couronne demande l'argent; la Chambre des Communes l'accorde, et la Chambre des Lords donne son assentiment. Les Communes ne votent des crédits qu'autant qu'ils sont demandés par la Couronne; de même, elles n'établissent d'impôts et n'augmentent les taxes que dans la mesure où cela est rendu nécessaire pour couvrir les crédits votés ou qui seront votés et les insuffisances de revenus. La Couronne n'a pas à s'occuper de la nature ou de la répartition des impôts; toute taxation par le Parlement a pour base les besoins des services publics, tels qu'ils sont déclarés par la Couronne par l'intermédiaire de ses conseillers constitutionnels¹.

C'est la Couronne qui doit faire connaître par un message à la Chambre des Communes l'argent qui lui est nécessaire pour gouverner; mais les membres de cette assemblée n'ont pas le droit d'augmenter les charges de la nation en proposant des crédits que la Couronne n'a pas demandés.

Au XVIII^e siècle, les membres de la Chambre des Communes éludèrent par un moyen

1. ERSKINE MAY, *A treatise on the Laws*, 8^e édit., p. 603.

détourné cette coutume constitutionnelle, qui comptait cependant plusieurs siècles d'existence. A cette époque, la gestion financière de l'année se clôturait par des excédents budgétaires. Les membres de la Chambre des Communes, sous l'inspiration de la Couronne, considérèrent cet argent comme pouvant servir à réaliser des projets qu'ils étaient disposés à favoriser. Diverses personnes ayant une plus ou moins grande influence à la Cour ou sur les groupes parlementaires, adressèrent des pétitions à la Chambre des Communes pour demander une assistance pécuniaire. Par ce moyen, la plus grande partie des excédents budgétaires furent dépensés en libéralités faites à des particuliers. En 1705, les abus devinrent si nombreux, qu'au commencement de la session suivante, la Chambre décida, avant qu'aucune pétition de ce genre pût lui être présentée, « de ne plus recevoir aucune demande d'argent relative au service public, quand elle ne serait pas recommandée par la Couronne » (11 décembre 1706). Cette résolution fut transformée en « standing order » le 11 juin 1713. Le 25 juin 1852, la Chambre des Communes remplaça ce « standing order » par un autre plus explicite, ainsi conçu : « La Chambre ne recevra plus aucune pétition pour aucune somme d'argent relative au service public, ou ne délibérera sur aucune

motion pour octroi de fonds, à moins qu'il n'y ait recommandation de la Couronne ¹. »

Ce principe fut appliqué avec la plus grande rigueur à toute motion tendant à l'octroi de fonds.

Bien que la Chambre des Communes ait le droit de nommer un « select committee » ² pour faire une enquête administrative sur des griefs allégués, ou sur des sujets de plaintes dirigées contre le gouvernement, cette assemblée n'a pas le droit de recommander d'accorder une indemnité sur les fonds publics pour des pertes subies par des particuliers, à moins que ces propositions n'aient été préalablement approuvées par le ministère.

Les membres du Parlement trouvèrent un autre moyen pour éluder ce principe salulaire, si énergiquement affirmé dans le « standing

1. Todd, trad. Boucard et Geze, II, p. 289.

2. Des « select committees » sont nommés dans les deux Chambres pour faire des enquêtes sur des questions politiques, toutes les fois qu'une information précise est nécessaire avant de légiférer. Parfois le Parlement ouvre une enquête sur l'organisation et le fonctionnement des services administratifs. Ces comités sont nommés, soit sur la proposition, soit avec l'approbation du gouvernement. On choisit, pour composer ces assemblées, les partisans des opinions extrêmes, afin que la vérité se dégage du conflit des opinions opposées et peut-être intéressées; mais l'usage est d'accorder la majorité d'une voix au parti qui possède la majorité à la Chambre. Après s'être renseigné, le comité fait son rapport à la Chambre; généralement, il y joint des observations et des conseils que le gouvernement doit étudier et mettre à exécution, sous sa propre responsabilité, sans cependant désorganiser l'administration publique.

order » de 1852. Si les députés n'avaient pas le droit d'initiative en matière budgétaire, ils avaient toute liberté pour proposer des projets ayant pour conséquence d'augmenter les charges de l'État dans une mesure que l'on ne pouvait déterminer au début. Ces projets avaient pour objet le vote de travaux publics, l'établissement ou la subvention de certaines institutions, la création de fonctions publiques, les secours à accorder à des personnes morales ou à des individus.

Ces projets violaient indirectement la règle par laquelle la Chambre des Communes s'était interdit toute initiative en matière de crédits. Pour ne pas s'exposer au rejet de ces propositions, qui violaient les habitudes constitutionnelles, on eut soin d'insérer dans les projets de cette nature une clause de style, portant que les dépenses résultant de propositions passées à l'état de loi seraient payées sur les fonds à voter par le Parlement. Les ministres eux-mêmes profitèrent de cet expédient pour faire voter certains crédits sans engager leur responsabilité politique. On alla même plus loin, et l'on admit que des projets de cette nature pouvaient même prendre naissance à la Chambre des Lords, pourvu que toute clause contraire aux prérogatives budgétaires de la Chambre des Communes fût supprimée avant son envoi à la

Chambre basse. Pour rendre le projet intelligible, sans violer la constitution, on imprimait ou on inscrivait, dans la copie du projet qui devait être présenté à la Chambre des Communes, les clauses en question à l'encre rouge. Ces dispositions étaient censées ne pas faire partie du bill, mais constituaient de simples propositions soumises à l'acceptation des Communes en comité.

Ces expédients eurent pour résultat de compromettre l'équilibre budgétaire, en encourageant ces dépenses exagérées ou inutiles que tout membre d'une assemblée élective propose pour soigner sa popularité.

En 1866, M. Aryton exposa que cette pratique était funeste pour les finances publiques. Si c'est un ministre, disait-il, qui propose un projet ayant pour conséquence de grever indirectement l'État de charges nouvelles, il est nécessaire que le montant de la dépense soit évalué préalablement, afin que la Chambre puisse apprécier avant le vote quelles seront les conséquences financières du projet qui lui est soumis. Quand le projet émane de l'initiative parlementaire, le mal est encore bien plus considérable. La Chambre accepte le projet, sans pouvoir apprécier les conséquences financières d'un acte qui, le plus souvent, aboutit à une dépense inutile, et les ministres sont obligés

d'inscrire dans leurs « estimates » les crédits nécessaires pour couvrir la dépense. Lorsque ces crédits sont demandés au Comité des subsides, toute discussion à ce sujet devient illusoire, puisque la Chambre des Communes a autorisé implicitement la dépense. A la suite de ces observations, M. Aryton proposa de remanier le « standing order » du 25 juin 1852, qui fut remplacé par les deux résolutions suivantes : « La Chambre ne recevra plus aucune demande d'argent pour le service public, ou ne délibérera plus sur aucune motion relative à un octroi de fonds ou à une charge sur les revenus publics, qu'ils fussent imputables sur le fonds consolidé ou sur les fonds à voter par le Parlement, à moins qu'il n'y ait recommandation de la Couronne. » — « Lorsqu'une motion sera faite à la Chambre en vue d'un secours, d'un octroi de fonds ou d'une charge sur le revenu public imputable soit sur le fonds consolidé, soit sur les fonds à voter par le Parlement ou en vue d'établir une charge quelconque sur le peuple, on ne la discutera pas, et on ne la prendra pas immédiatement en considération ; elle sera ajournée à une date ultérieure que la Chambre désignera ; la motion sera renvoyée à un Comité de la Chambre entière, avant qu'aucune résolution ni qu'aucun vote ne soit émis à ce sujet ».

D'après ces « standing orders », un projet qui grève indirectement le budget d'une charge nouvelle peut, bien qu'émanant de l'initiative parlementaire, être examiné, à condition que les clauses relatives à la dépense soient imprimées en italique. Ces clauses sont censées inexistantes. Avant de les discuter, il faut obtenir la recommandation du souverain, et le Comité des subsides doit être appelé à prendre en considération la résolution autorisant l'ouverture du crédit.

La Chambre des Communes, ayant reconnu les heureux résultats qu'avait eus, pour l'équilibre budgétaire, l'application de la règle qui interdit toute initiative en matière de dépense, a abdiqué en 1863, le seul droit qui lui restait en cette matière. Jusqu'à cette époque, la Chambre des Communes avait eu l'initiative des propositions de crédits affectés aux dépenses de la milice. La Chambre déterminait elle-même, dans un comité spécial, le chiffre des crédits et en formulait la demande devant le Comité des subsides. On reconnut que cette procédure avait le tort de confondre les responsabilités dans la préparation du budget, et on décida que les crédits pour les dépenses de la milice seraient, comme tous les autres, présentés par le ministère et sous sa responsabilité.

Si la Chambre des Communes n'a pas le

droit de proposer des crédits, il n'en résulte pas que le Parlement soit complètement dénué d'initiative en matière budgétaire. Il peut, sur l'initiative d'une proposition prise en Comité des subsides, voter une adresse à la Couronne pour demander un crédit, avec assurance que la Chambre approuvera cette nouvelle dépense présentée par le gouvernement ¹.

Les membres influents du Parlement qui veulent faire voter un nouveau crédit prient officieusement le ministère de faire telle ou telle proposition de dépense. Par ce moyen détourné, les membres de la Chambre des Communes réussissent à faire inscrire un certain nombre de dépenses au budget.

La Chambre des Communes n'a pas le droit de grever le budget de charges nouvelles.

Cependant, si, sur une proposition de ce genre, les Communes décidaient qu'une somme supérieure à celle demandée par le gouverne-

1 En général, la Chambre des communes vote des adresses de ce genre lorsqu'il s'agit de conférer une allocation pécuniaire à un particulier, ou d'élever un monument en l'honneur d'un personnage illustre récemment décédé. Depuis quelques années, la Chambre des Communes use plus fréquemment que par le passé du droit d'initiative qui lui est laissé par la constitution. En 1884, M. Childers, chancelier de l'Échiquier, faisait remarquer que, depuis trois ans, 556 propositions ayant pour conséquence indirecte d'augmenter le budget s'étaient produites à la Chambre. En 1885, il déclarait que, si, depuis 17 ans, les dépenses du service civil s'étaient accrues de 216 millions de francs, cette augmentation était plutôt imputable au Parlement qu'aux divers ministères qui avaient administré pendant cette période.

ment doit être accordée, la Chambre ne pourrait donner force de loi à cette proposition; mais le gouvernement, pour se concilier les bonnes grâces de l'Assemblée, consentira souvent à présenter un projet contenant l'augmentation demandée ¹, ou bien, il s'engagera, pour plus tard, à soumettre la demande à une enquête supplémentaire et à demander, s'il y a lieu, de nouveaux crédits.

Les « standing orders » que nous avons cités interdisent à la Chambre des Communes de proposer des dépenses que le gouvernement n'a pas demandées. La pratique constitutionnelle édicte la même prohibition en matière de taxes. Toute proposition ayant pour but d'établir une taxe ou un impôt nouveau, ou d'augmenter le chiffre d'un impôt déjà assis doit être l'œuvre du gouvernement; mais ce principe ne s'applique qu'aux taxes impériales; s'il s'agit de charges locales, les membres du Parlement ont toute liberté.

Lorsque le chancelier de l'Échiquier a proposé le remaniement de l'assiette d'un impôt, les membres de la Chambre des Communes ont toute liberté pour demander la diminution du chiffre proposé par le gouvernement. Le vote

1. Le gouvernement avait proposé, pour l'achat d'une annuité au profit du duc de Wellington, un crédit de 300.000 £; mais, par déférence aux vœux de la Chambre, il consentit à demander 400.000 £.

d'un amendement de ce genre entraînera la chute du Cabinet. Au contraire, lorsque le Comité des voies et moyens délibère sur les ressources destinées à équilibrer le budget, les membres de cette Assemblée peuvent, sans risquer de compromettre l'existence du ministère, proposer, à la place du projet du gouvernement, un autre mode de taxation, pourvu que le total du rendement de la taxe soit égal au chiffre demandé par le gouvernement; mais un membre privé ne pourrait proposer, sous forme d'augmentation ou d'extension d'un impôt présenté par le gouvernement, une mesure qui aboutit, en fait, à la création d'un nouvel impôt. Par exemple, si le chancelier de l'Échiquier a demandé au Comité des voies et moyens d'imposer des licences aux brasseurs, un membre privé ne peut proposer un amendement ayant pour objet d'étendre cette mesure aux autres industriels; car il s'agit d'une taxe nouvelle, et non de l'amendement d'un impôt portant sur un article déjà compris dans les projets de taxation présentés par le gouvernement.

L'introduction d'un bill ou d'une résolution ayant pour but de réduire ou de supprimer un impôt déjà existant, rentre dans les attributions du Parlement. En effet, d'après les principes constitutionnels que nous avons signalés au début, le gouvernement doit faire connaître au

Parlement le montant des crédits qui lui sont nécessaires pour assurer le fonctionnement des services publics ; mais c'est à cette Assemblée de déterminer, après avoir voté les fonds, les moyens à employer pour alimenter les caisses de l'État. Il en résulte que tout membre privé a le droit strict de proposer un remaniement de l'impôt ; mais, si ce droit est incontestable, l'usage en est dangereux pour les finances publiques, puisqu'il a pour résultat de fausser les prévisions budgétaires du gouvernement.

Des résolutions abstraites demandant des modifications dans le plan ou la répartition des taxes, ou sollicitant la création d'impôts nouveaux, ou la réduction de branches particulières de taxation, ont été fréquemment soumises à la Chambre des Communes par des membres privés. Ordinairement, le gouvernement les a combattues, en les déclarant inopportunes et impolitiques ¹.

En résumé, la Chambre des Communes détient la puissance financière. C'est à elle qu'appartient le droit d'approuver les mesures financières qui lui sont proposées ; mais elle a eu la sagesse de ne pas étendre ses pouvoirs en matière financière jusqu'à l'absolutisme. Elle a voulu se prémunir contre les expériences

1. Todd, trad. Boucard et Geze, II, 301.

financières que toute assemblée délibérante est portée à essayer. Pour conserver l'unité et l'équilibre du plan financier établi par le ministère, elle s'est interdit toute initiative en matière de subsides et de taxes. Le ministère dresse le budget et le présente, et la Chambre des Communes ne fait que l'approuver.

CHAPITRE III

EXAMEN DU BUDGET PAR LES COMITÉS

COMPOSITION DES COMITÉS

Dès que la Chambre des Communes a voté l'adresse en réponse au discours du Trône, elle prend deux résolutions : la première, c'est qu'à un jour déterminé, elle se formera en comité des subsides, « Committee of supply » ; — la seconde, c'est qu'à un jour déterminé, elle se formera en comité des voies et moyens, « Committee of ways and means ». Ces comités ne sont autres que la Chambre elle-même dirigée par un président spécial appelé « Chairman ». Sous les régimes despotiques des Tudors et des Stuarts, les Communes se formaient en comité pour se soustraire à la présidence du « speaker », qui était considéré comme l'homme du roi chargé d'espionner les agissements des membres de la Chambre. Pour échapper à cette inquisition, la Chambre des Communes se réunissait sous la présidence de l'un de ses

membres, afin de discuter les questions importantes, notamment les questions de subsides. Cela permettait aux membres de l'assemblée d'exprimer sans trop de danger leur opinion personnelle. Les raisons qui déterminèrent l'introduction de cette coutume n'existent plus de nos jours. Les « speakers » modernes se montreraient plutôt, si les circonstances l'exigeaient les défenseurs des prérogatives de la Chambre que les partisans du gouvernement. La liberté de la parole est suffisamment sauvegardée pour que les membres des Communes puissent exprimer leur opinion sur les faits politiques sans redouter d'être, comme au temps de Charles I^{er}, arrêtés au sein même du Parlement. Cependant, la coutume a survécu à la cause qui l'avait fait naître, et l'examen préalable des questions budgétaires doit être fait par la Chambre réunie en comité.

La Chambre s'assemble d'abord sous la présidence du « speaker » ; un membre fait la proposition « que le speaker quitte maintenant son fauteuil ». Si cette motion est adoptée, le « speaker » abandonne la présidence, et la Chambre est transformée en comité.

L'assemblée est alors présidée par le « chairman of committee »¹ élu par la Chambre

1. DE FRANQUEVILLE (t. III, 127). D'après les act. 18 et 49, *Victoria*, le « chairman » peut, en l'absence du « speaker », présider la Chambre réunie

sur présentation du premier ministre ; seulement, l'élection de ce dernier n'est pas soumise, comme celle du « speaker », à la ratification de la Couronne. Le « chairman » n'a pas de costume spécial lorsqu'il préside le Comité ; il s'assied sur la chaise du premier « clerk » ; le siège du « speaker » reste vide, et la masse, insigne des pouvoirs de la Chambre, est placée sous la table. Le « chairman » dirige les débats, donne la parole, mais ne vote qu'en cas de partage. Les orateurs s'adressent à lui ; la discussion prend une allure plus familière que dans les séances ordinaires ; — les membres du Comité peuvent prendre plusieurs fois la parole sur la même question, ce qui ne peut avoir lieu si la Chambre siège sous la présidence du « speaker ».

Le « chairman » n'a pas les mêmes prérogatives que le « speaker ». Si, pendant la séance du Comité, quelques membres quittent la salle, et que l'on ne soit plus en nombre pour délibérer, on rappelle le « speaker », qui reprend la présidence, compte les membres présents et suit la forme adoptée pour les séances ordinaires ;

en séance ordinaire. Autrefois, le « chairman » ne présidait que le comité des voies et moyens ; actuellement, il préside toutes les réunions en comités, mais sa présence n'est pas nécessaire. Si le « chairman » est absent, un membre du comité prend la présidence, et exerce ses fonctions avec les mêmes prérogatives que le « chairman ».

le sablier est placé sur la table. Toutes les sonnettes électriques du palais de Westminster résonnent pendant deux minutes ; et, quand le « speaker » a constaté que le quorum est atteint, il quitte le fauteuil et le « chairman » reprend la présidence de la Chambre constituée en Comité. Si la séance devient tumultueuse ou s'il surgit quelques difficultés, on rappelle le « speaker », qui cède la présidence après avoir rétabli l'ordre ou tranché la difficulté. La coutume n'autorise pas le Comité à lever la séance : le « speaker » remonte au fauteuil, et la Chambre fixe le jour de la prochaine séance du Comité.

La composition du Comité des subsides et du Comité des voies et moyens est la même que celle de la Chambre réunie en séance ordinaire¹. Tous les membres de la Chambre y sont admis ; mais, lorsque l'assemblée se transforme en comité, un grand nombre de députés quittent la salle ; seuls, les hommes versés dans les questions de finance prennent part à la réunion.

1. Depuis 1890, le conseil municipal de la ville de Paris, adoptant la pratique anglaise, se constitue en comité pour voter et contrôler le budget. « Une séance du conseil se transforme en séance du comité du budget par l'exclusion du public et par la substitution d'un bureau spécial au bureau de l'assemblée. Ce bureau est composé : d'un président du comité, d'un vice-président, d'un rapporteur général du budget, d'un rapporteur général du compte et de quatre secrétaires. » (V. CADOUX, *Les finances de la ville de Paris*, 1900, p. 135.)

Aucun rapport des travaux du comité n'est imprimé ; quand la question a été examinée, la Chambre se forme en séance générale sous la présidence du « speaker », et le « chairman » indique verbalement les résolutions qui ont été prises en comité.

Ce mode d'examen préalable adopté en Angleterre est à tous les points de vue, préférable au système français. Dans la pratique anglaise, tous les membres de la Chambre qui se sont fait une spécialité des questions financières peuvent prendre part à la discussion. Le système français aura, au contraire, pour résultat d'écarter de la commission du budget les hommes compétents qui ne partagent pas les opinions politiques de la majorité du bureau dont ils font partie. Parfois, les hasards du tirage au sort empêcheront des financiers de faire partie de la commission parce qu'ils se trouveraient réunis dans un même bureau en plus grand nombre que ce dernier n'en peut élire, tandis que, dans d'autres bureaux, il serait impossible de trouver un nombre suffisant de candidats capables. Ces inconvénients n'existent pas en Angleterre. Les membres de l'opposition peuvent prendre part à cet examen préalable du budget, et rendre ainsi le contrôle parlementaire exercé sur les projets ministériels plus rigoureux et plus efficace. De plus, le vote

du budget se trouve simplifié. Lorsque la Chambre est appelée à voter le budget, tous les membres influents ont discuté en Comité les projets du gouvernement; leurs opinions sont déjà très arrêtées lorsque les débats s'ouvrent à la Chambre, et le vote n'est plus qu'une formalité précédée de quelques discussions dont on peut prévoir par avance les résultats. Enfin, les Comités anglais ne se croient pas obligés comme notre commission du budget, de substituer leur action à celle du gouvernement en refaisant le budget. Ils se bornent à contrôler les projets du ministère sans empiéter sur les attributions du pouvoir exécutif.

Lés « estimates », qui constituent la partie la plus intéressante du budget anglais, n'établissent aucun rapprochement entre les recettes et les dépenses. Dans l'étude préalable du budget à laquelle procédera la Chambre, nous retrouverons la même division. En comité des subsides, la Chambre examinera les « estimates » proposés par le gouvernement, et déterminera le montant et l'affectation des crédits; — en comité des voies et moyens, la même assemblée cherchera les procédés les plus aptes à couvrir les dépenses ¹.

1. Un membre de la Trésorerie expliquait ainsi à un fonctionnaire français le rôle des deux comités : « Je donne l'ordre à mon cuisinier d'acheter telle provision au marché, c'est le « supply »;—je lui remets un shilling dans la main, c'est le « way and mean. » (*Bull. de Statistique des Finances*, juin 1838.)

ATTRIBUTIONS DU COMITÉ DES SUBSIDES

La pratique constitutionnelle exige que le chiffre des dépenses soit fixé avant celui des recettes. C'est donc le Comité des subsides qui siégera le premier. Aussitôt après l'adoption de l'adresse en réponse au discours du Trône, qui contient un paragraphe spécial adressé à Messieurs de la Chambre des Communes, dans lequel le souverain demande le vote des « estimates », la Chambre des Communes fixe le jour où aura lieu la première réunion du Comité des subsides. Tant que le budget n'est pas voté, les « standing orders » ordonnent que le premier ordre du jour de la séance du vendredi de chaque semaine est la formation de la Chambre en comité ; mais l'ancien usage constitutionnel, d'après lequel le redressement des griefs doit précéder le vote de l'impôt¹ permet de proposer des amendements de toute nature à cette motion. Il en résulta que la presque totalité de la séance était employée à discuter des questions d'ailleurs parfaitement étrangères aux lois de finance ; il fallut donc multiplier les séances du Comité des subsides. Les anciens « standing

1. L'on exprime le même principe en disant « que l'Anglais a le droit de grogner avant de payer ».

orders » prescrivaient de consacrer à cette discussion les séances du lundi et du mardi, mais une décision du 3 mai 1861 a fait disparaître cette restriction. Ces séances supplémentaires furent employées à discuter les amendements ou à répondre à des questions posées au ministre, jusqu'à ce que le « standing order » du 27 novembre 1882, en prescrivant que, lorsque la première question à l'ordre du jour des séances du lundi et du jeudi est que la Chambre se forme en comité, le « speaker » quitte immédiatement son siège (sans qu'il y ait besoin de poser la question « que le speaker quitte maintenant le fauteuil »). Ainsi, aucun amendement ne peut être proposé, et seule, la séance du vendredi est sacrifiée à la discussion des amendements. Un règlement temporaire (sessional order) de 1896 a déclaré le règlement de 1882 applicable à la séance du vendredi ; cette disposition, qui a été renouvelée en 1897, deviendra peut-être, avec le temps, règlement permanent.

Lorsque les « estimates » ont été déposés, le Comité des subsides procède à leur examen. Les discussions des « estimates » pour l'armée et la marine sont habituellement précédées d'un exposé général fait par les ministres intéressés, ou par leur mandataire officiel, si le ministre fait partie de la Chambre des Lords ; et, avant

de passer à l'examen des chapitres, on discute l'ensemble du budget du ministère. Les services civils ne donnent pas lieu à un exposé suivi d'une discussion sur l'ensemble, sauf s'il s'agit du budget de l'Instruction publique.

Le Comité examine si les crédits demandés ne sont pas trop élevés, et s'assure de l'opportunité de la dépense. Le « chairman » lit l'un après l'autre les articles des « estimates » ; les membres du Comité peuvent présenter toutes les observations qu'ils jugent utiles. Si le crédit demandé par le gouvernement paraît trop considérable, on nomme un Comité d'enquête chargé de rechercher s'il n'y aurait pas lieu de réduire le chiffre de la somme à allouer. Les membres du Comité ne peuvent prendre la parole sur un article sans avoir proposé un amendement, ou avant que le « chairman » ait posé la question : « Cette clause sera-t-elle maintenue dans le bill ? » On ne peut, en outre, déposer d'amendement que sur l'article en discussion, et seulement sur les parties de l'article non encore votées. Enfin, la discussion ne doit pas s'égarer sur des sujets étrangers à la question.

En vertu d'un règlement du 3 novembre 1675, lorsque deux sommes sont proposées, le chiffre le plus faible doit être d'abord mis aux voix. Lorsque, au lieu de réclamer la réduction du chiffre total d'un chapitre, un membre demande

seulement la réduction ou la suppression d'un article, cette question est d'abord mise aux voix séparément.

D'après une résolution du 9 février 1858, lorsqu'il s'agit de la durée d'un impôt, c'est le délai le plus court qui est d'abord mis aux voix.

Enfin, nous rappelons que, si le Comité peut réduire le chiffre des crédits demandés par le gouvernement, il lui est absolument interdit de l'augmenter ¹.

Le Comité des subsides ne met pas beaucoup d'ordre dans ses travaux : tantôt il étudie le budget de la guerre, tantôt celui de la marine, tantôt celui des services civils.

Quand la discussion sur un chapitre est terminée, le « chairman » met aux voix la résolution suivante : « Qu'une somme ne dépassant pas £... soit accordée à Sa Majesté.

A la fin de chaque séance, le Comité des subsides décide de faire un rapport de ce qui a été fait et de demander à la Chambre des Communes la permission de siéger à nouveau. Ensuite, le « speaker » reprend la présidence

1. Le 8 décembre 1857, la Chambre se forma en comité des subsides pour discuter un message par lequel la Reine avait demandé de voter une pension viagère de 1.000 livres sterling à Sir Henry Havelock. Un membre ayant demandé que la pension fût déclarée réversible sur la tête du fils du titulaire, le « chairman » répondit qu'il ne pouvait mettre cet amendement en discussion sans agrément de la Couronne.

et le « chairman » informe la Chambre des Communes qu'il a ordre de proposer « que le comité ait la permission de siéger de nouveau ; que le comité a pris diverses résolutions ». La Chambre ordonne que les rapports lui seront présentés à un jour déterminé et qu'elle les discutera.

Lorsque des événements imprévus obligent le gouvernement à demander de nouveaux crédits par un message de la Couronne ou en présentant un « estimate » additionnel, le Comité des subsides doit user des mêmes formalités. Toutefois, s'ils'agit d'un cas exceptionnel, tel que le vote à la suite d'un message royal, ou d'une adresse au souverain, de la dotation d'un prince de la famille royale ou de la concession d'une pension à titre de récompense nationale, la demande de crédit est soumise au comité de la Chambre entière et non au Comité des subsides.

Le Comité des subsides a rempli la mission préparatoire qui incombait aux Parlements des premiers rois. Le souverain, à court d'argent, réunit les représentants des personnes qu'il ne peut imposer selon son bon plaisir, et les invite à lui accorder une somme déterminée, pour assurer les services publics. Avant de voter les fonds, le Parlement examine si les demandes de la Couronne ne sont pas exagérées.

Après avoir discuté suivant les époques, en bloc ou par articles, les crédits demandés, le Parlement aura une seconde mission à remplir, qui consistera à chercher les fonds qu'il se propose de voter. Cette tâche incombera au Comité des voies et moyens.

ATTRIBUTIONS DU COMITÉ DES VOIES ET MOYENS

La Chambre en comité des subsides s'est assurée de l'utilité des dépenses proposées par la Couronne. C'est en Comité des voies et moyens qu'elle donnera au gouvernement l'autorisation de puiser à la caisse de l'Échiquier, et qu'elle discutera les mesures les plus aptes à couvrir les dépenses¹. La composition et la procédure sont les mêmes que pour la réunion de la Chambre en Comité des subsides. Lorsque la Chambre des Communes a reçu le premier rapport du Comité des subsides², elle fixe le jour où elle se réunira « pour

1. « Voter les voies et moyens, ce n'est pas seulement autoriser la perception des impôts pendant l'année budgétaire; c'est aussi et surtout accorder à la Trésorerie, chargée du mouvement des fonds, une lettre de crédit sur l'Échiquier titulaire, du compte du Trésor à la Banque d'Angleterre. » — BESSON, *Le contrôle des Budgets*, p. 416.

2. Jusqu'en 1874, le comité des voies et moyens n'était pas nommé avant que le comité des subsides eût voté toutes les dépenses; mais, depuis cette époque, la Chambre adopte, immédiatement après le vote de l'adresse au discours du Trône, la résolution de se former en comité des subsides et en comité des voies et moyens.

considérer les voies et moyens de lever les subsides accordés à Sa Majesté ».

Le Comité des voies et moyens ne doit pas voter les ressources avant que le Comité des subsides ait indiqué le chiffre des dépenses. Autrefois, le Comité des voies et moyens ne siégeait qu'après que le Comité des subsides avait fini ses travaux. Pour hâter le vote du budget, on s'est départi de cette règle : on vote les voies et moyens après les subsides, et sans attendre que le Comité des subsides ait fini ses travaux. Le Comité des voies et moyens ne peut accorder des ressources dépassant les crédits votés par le Comité des subsides ¹.

En général, c'est à l'une des premières séances de ce Comité que le chancelier de l'Échiquier fait, dans un discours appelé « financial statement » ou budget, un exposé général de l'État des finances ². Toutes les dispositions se référant au revenu des douanes, de l'« excise » (contribu-

1. A titre exceptionnel, les Comités des voies et moyens de 1845 et 1855 votèrent un chiffre de recettes supérieur aux dépenses.

2. Nous rappelons que cet exposé financier est fait le plus souvent après l'ouverture de l'année financière. Voici les dates auxquelles le chancelier de l'Échiquier a exposé son budget : le budget de 1888-89 a été exposé le 26 mars 1888 ; — celui de 1889-90, le 15 avril 1889 ; — celui de 1890-91, le 17 avril 1890 ; — celui de 1891-92, le 23 avril 1891 ; — celui de 1892-93, le 11 avril 1892 ; — celui de 1893-94, le 24 avril 1893 ; — celui de 1894-95, le 16 avril 1894 ; — celui de 1895-96, le 2 mai 1895 ; — celui de 1896-97, le 16 avril 1896 ; — celui de 1897-98, le 29 avril 1897 ; — celui de 1898-99, le 21 avril 1898 ; — celui de 1899-1900, le 13 avril 1899 ; — celui de 1900-1, le 5 mars 1900.

tions indirectes) ou des « assessed taxes » (impôts directs), qu'il s'agisse de les augmenter ou de les diminuer, doivent être mentionnées dans cet exposé ¹, afin que la Chambre des Communes ait une vue générale du plan financier élaboré par le chancelier de l'Échiquier. Le ministre ne craint pas d'exposer franchement la situation ². S'il croit que l'année se clôturera par un déficit, il en indique le chiffre, et propose les moyens qu'il juge les meilleurs pour arriver à le combler. Cet exposé de l'état des finances pour l'année écoulée et pour l'année à venir donne à la Chambre des Communes tous les renseignements nécessaires pour lui permettre de tenir sérieusement en main le ministère, en limitant la faculté de lever les fonds aux sommes effectivement nécessaires pour les dépenses publiques. Si l'exposé financier fait ressortir un excédent de revenu plus important ³ que celui

1. Certaines circonstances permettent d'apporter des exceptions à cette règle, par ex : le chancelier de l'Échiquier présentera un projet financier isolé, s'il croit urgent d'établir l'impôt qu'il propose avant son exposé financier, ou s'il s'agit d'une loi n'ayant pas un caractère exclusivement fiscal.

2. Dans l'exposé financier pour l'année 1885-86, le chancelier de l'Échiquier, M. Childers, n'hésita pas à déclarer que, par suite des frais nécessités par diverses expéditions militaires, le budget se solderait par un déficit de 370 000.000 de francs.

3. Le chancelier de l'Échiquier n'est pas lié dans ses évaluations de recettes par des règles mécaniques. Au moment où il fait son exposé budgétaire, il connaît les résultats de la dernière année; il fait évaluer par les administrations financières les recettes probables

que la Chambre des Communes juge prudent de laisser à la disposition du gouvernement, celle-ci fait immédiatement pression sur lui, afin d'obtenir une réduction des impôts. D'autre part, si le ministère démontre que les recettes seront insuffisantes pour couvrir les dépenses, la Chambre des Communes conserve le droit exclusif d'accorder ou de refuser les demandes qui lui sont présentées en vue de combler le déficit. Le but de cet exposé du budget n'est pas seulement de soumettre à la Chambre des Communes le projet des impôts pour l'année à venir, mais encore de lui donner l'assurance que les revenus publics pour l'année à venir seront suffisants et simplement suffisants pour faire face aux dépenses que le gouvernement se propose de faire dans le courant de l'année.

Quand le chancelier de l'Échiquier a terminé son discours, les membres du comité peuvent lui poser des questions sur les points qui exigent de plus amples explications.

Un usage parlementaire exige qu'aucune

de l'année déjà ouverte, et ce sont ces chiffres qu'il communique au comité des voies et moyens. Ces évaluations sont en général d'une exactitude remarquable; lorsqu'elles pèchent, c'est plutôt par excès de modération. L'année 1889-90 s'est clôturée par un excédent de recettes de 78.000.000 de francs, qui représente une erreur de 4 % sur l'évaluation totale des recettes qui s'élevaient à 2.250 millions. L'année 1894 accuse une moins-value de 13 millions de francs, ce qui fait une erreur de 1/2 p. % pour un budget de 2.300 millions.

mesure importante ne soit examinée immédiatement après l'exposé de principes fait par le ministre. Pour se conformer à cette mesure, le chancelier de l'Échiquier ne demande jamais l'approbation de son plan budgétaire le jour où il a fait son exposé financier. Si cet assentiment est demandé sur un point particulier, on considère cette approbation comme une simple formalité, et l'étude du projet est renvoyée à plus tard ¹.

Le Comité des voies et moyens a un double rôle à remplir : 1° couvrir les dépenses en donnant l'autorisation de les payer avec l'argent provenant du Trésor public ; — 2° établir l'équilibre budgétaire entre les recettes et les dépenses en fixant les impôts de l'année.

La Chambre, réunie en Comité des voies et moyens ne peut, pas plus qu'en séance ordinaire, proposer un nouvel impôt sans le consentement formel ou tacite de la Couronne ; il est même formellement interdit de créer ou d'augmenter un crédit sans l'assentiment du gouvernement.

Toutes les questions d'impôt ne sont pas nécessairement de la compétence du Comité des voies et moyens. L'usage habituel est de déférer

1. Le budget présenté le 4 avril 1867 fut, par exception, discuté le même jour par le comité des voies et moyens, qui ordonna au « chairman » de faire son rapport à la Chambre après la reprise de la séance.

à ce Comité les questions d'impôt qui se réfèrent directement aux nécessités immédiates du revenu public ¹.

Les dégrèvements ou les suppressions d'impôts ne sont pas du ressort du Comité des voies et moyens ; mais, comme ces mesures peuvent avoir pour résultat de compromettre l'équilibre budgétaire, ces questions sont fréquemment soumises à son examen.

Quand le gouvernement propose de remanier l'assiette d'une taxe sans en augmenter le chiffre, la question doit être discutée en comité de la Chambre entière ; mais, s'il s'agit d'accroître les taxes destinées à équilibrer le budget, le Comité des voies et moyens est compétent pour se prononcer à ce sujet. Ainsi, les remaniements des droits de douane, des contributions indirectes, du timbre ont toujours été proposés dans le Comité de la Chambre entière. Au contraire, l'accroissement de ces droits en vue de pourvoir à l'insuffisance des revenus annuels a toujours été proposé en Comité des voies et moyens.

Si le gouvernement a proposé un nouvel impôt, un membre du Comité peut proposer un autre projet de taxe procurant le même chiffre de recettes. Un amendement de ce genre peut

1. TODD, p. 339.

être discuté par l'Assemblée. Le gouvernement a fait connaître qu'un nouvel impôt était nécessaire pour équilibrer le budget ; en substituant un autre projet à celui qui est proposé par le ministère, la règle qui défend de discuter l'établissement d'impôts nouveaux sans l'assentiment de la Couronne, n'est donc pas violée.

Le Comité des voies et moyens étudie le rapport du Comité des subsides, et, après avoir pris connaissance du chiffre de crédits approuvés par ce dernier, il alloue au pouvoir exécutif, sur l'Échiquier, une somme correspondant aux crédits votés. Cependant, par déférence pour le droit de contrôle qui appartient à la Chambre des Communes, la somme accordée par le Comité des voies et moyens est légèrement inférieure aux dépenses approuvées par le Comité des subsides.

CHAPITRE IV

VOTE DU BUDGET

CONSOLIDATED FUND ACT

Les Comités étudient et discutent le projet de budget élaboré par le gouvernement. Cet examen commence au mois de février, et l'année financière s'ouvre le 1^{er} avril. Malgré la diligence des Comités et de la Chambre des Communes, il est impossible de discuter et de voter le budget en si peu de temps. Pour fournir au gouvernement les crédits nécessaires au fonctionnement des services publics pendant que le pouvoir législatif votera le budget, la constitution anglaise use d'un procédé quelque peu analogue à celui de nos douzièmes provisoires. Il est vrai qu'en France, le vote de douzièmes provisoires est une mesure exceptionnelle, à laquelle on ne devrait avoir recours que très rarement, tandis que le budget anglais est organisé d'une façon

telle qu'il doit s'exécuter pour partie avant d'avoir été définitivement voté.

Avant l'ouverture de l'année financière, les deux Comités ont examiné un certain nombre de crédits et communiqué leurs rapports à la Chambre des Communes. Celle-ci procède immédiatement à la discussion des rapports qui lui sont présentés. Les résolutions votées par les Comités sont d'abord lues une première fois, sans que le « speaker » pose de question. Ensuite, la lecture est recommencée, et chaque article du rapport est mis aux voix. Les membres de la Chambre ont le droit de présenter des amendements tendant à diminuer les crédits alloués par les Comités. Si le Comité des subsides a réduit l'un des crédits portés aux « estimates », et qu'un membre propose le relèvement de ce crédit, l'amendement doit être renvoyé au Comité, qui doit procéder à un nouvel examen et déposer un rapport supplémentaire, s'il consent à modifier le chiffre qu'il avait précédemment voté.

Dans la pratique, les incidents de ce genre sont très rares. Le pouvoir législatif n'use qu'avec modération de son droit de réduire le montant des crédits proposés par le gouvernement ; d'un autre côté, les propositions budgétaires ayant été discutées et approuvées en Comité par les membres les plus compétents de

la Chambre, les rapports du Comité sont adoptés en séance ordinaire après une très brève discussion. Le plus souvent, la Chambre vote en une seule séance les premiers chapitres des budgets de l'armée, de la marine et des services publics. Après l'examen des rapports du Comité des voies et moyens, la Chambre ordonne que les résolutions votées lui seront présentées sous forme de bill, qui prendra le nom de « consolidated fund act n° 1 ». Ce bill parcourt successivement toutes les phases de la procédure usitée en matière de bills publics ; on le transmet à la Chambre des Lords, qui, le plus souvent, ordonne la suspension des « standing orders » pour lui faire franchir plus rapidement toutes les phases de la procédure et l'adopte après une troisième lecture. L'assentiment royal est presque aussitôt donné.

Cet act accorde à la Trésorerie une somme déterminée à prendre sur le Trésor public pour être affectée aux subsides de Sa Majesté. Il permet, en outre, aux commissaires de la Trésorerie d'emprunter à la Banque d'Angleterre, au moyen de bons de l'Échiquier, les sommes qui lui sont allouées, pourvu que le taux de l'intérêt ne soit pas supérieur à 5 %, et que les sommes ainsi escomptées soient remboursées au trimestre suivant. Ainsi, le pouvoir législatif a définitivement voté une fraction du

budget. Par exemple, dans les services civils, les dépenses pour les travaux publics et la justice sont votées ; pour la guerre et l'amirauté, des crédits sont alloués pour la solde des troupes et des équipages de la flotte, et les chapitres et sous-chapitres détaillent l'emploi qui doit être fait des sommes attribuées à la Couronne. Lorsque l'année financière s'ouvre, le gouvernement n'est pas dépourvu d'argent ; — cependant, s'il voulait suivre au pied de la lettre les prescriptions budgétaires, il ne pourrait assurer le fonctionnement des services publics. Ainsi, le « Consolidated fund act » attribue au secrétaire de la guerre une somme de plusieurs millions de livres qui doit être employée à payer, pendant l'année courante, la solde des troupes ; mais la Chambre des Communes n'a pas encore voté un seul shilling pour subvenir aux dépenses de l'approvisionnement ou des travaux militaires. Cependant, l'année financière est ouverte, et la nécessité exige impérieusement que certaines dépenses non encore votées soient effectuées immédiatement. Voici le procédé consacré par la pratique constitutionnelle pour subvenir à ces dépenses des premiers mois de l'année avec une fraction du budget. Les ministres répartissent les crédits qui leur ont été alloués entre toutes les administrations de leur département. Par exemple,

le secrétaire de la guerre emploiera la somme qui lui a été allouée pour la solde des troupes pendant toute la durée de l'année à subvenir aux frais de l'habillement, des arsenaux, des travaux militaires et des autres dépenses à effectuer dans son département pendant les premiers mois de l'année courante. En un mot, les ministres opèrent des virements provisoires qui leur permettent d'administrer pendant que le pouvoir législatif vote le budget. Les secrétaires de la guerre et les lords de l'Amirauté répartissent eux-mêmes entre les divers services les crédits qui leur sont alloués. Pour les services civils, des tableaux, discutés en Comité des voies et moyens, déterminent la répartition provisoire des crédits alloués par le « consolidated fund act ».

Grâce à ce procédé, le gouvernement est, avant l'ouverture de l'année financière, suffisamment muni d'argent ; la parfaite harmonie qui existe entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif permet à ce dernier de détourner légalement les crédits votés de leur affectation ; car il est assuré que la Chambre ratifiera ses actes par un vote définitif. Toutefois, la situation du pouvoir exécutif est assez précaire.

Le « Consolidated fund act » ne fixe légalement qu'une somme d'argent à affecter aux services publics, et la Chambre des Communes

conserve le droit de désapprouver, lors du vote définitif, la gestion provisoire du gouvernement.

Cette procédure présente un double avantage. Elle permet d'établir les prévisions budgétaires à une époque très rapprochée des faits auxquels elle s'applique. Pour établir ses évaluations, le chancelier de l'Echiquier n'a pas à deviner l'avenir ; c'est le présent qu'il interprète. De là, cette exactitude presque mathématique qui caractérise les projets de budget anglais.

Cette pratique permet aussi au pouvoir législatif d'exercer une influence directe sur le gouvernement et d'enlever au pouvoir exécutif la tentation de se débarrasser du Parlement par une dissolution ou une prorogation anticipée. Il semble que le défaut de ressources devrait empêcher le pouvoir exécutif de recourir à ces mesures, puisqu'il n'est muni d'argent que pour quelques mois. D'ailleurs, il se trouverait dans une situation irrégulière, puisque les dépenses ne s'effectuent qu'en vertu d'une autorisation du pouvoir exécutif.

Un des nombreux Parlements qui se succédèrent sous Charles I^{er} avait introduit, pour la première fois cette pratique dans les mœurs financières, pour essayer de maintenir le pouvoir royal sous sa dépendance. Cette assemblée n'avait accordé que d'une manière provisoire

les subsides que le roi lui demandait, et avait ajourné à sa dernière séance les formalités définitives.

Depuis cette époque, le vote de crédits provisoires ne paraît pas avoir été une sauvegarde efficace pour la Chambre des Communes contre la dissolution. En 1784, la tentative de refus de budget ne put empêcher Pitt, soutenu par Georges III, de dissoudre la Chambre. En 1807, le Parlement fut dissous avant l'adoption des « Money-bills » irlandais, et le fonctionnement des services publics fut assuré par les ressources provenant du fonds consolidé. A la mort de Georges III, en 1820, la dissolution eut lieu avant l'adoption de l'« appropriation bill ». Il en fut de même en 1831 ; la nouvelle Chambre vota à nouveau les « estimates » et les crédits furent expressément appropriés.

Pendant le cours de l'année, on vote habituellement deux autres bills du fonds consolidé pour donner aux Comités le temps d'examiner le budget en entier.

Ces bills d'acomptes sont adoptés sans difficultés, d'après les usages constitutionnels ; on doit accorder au ministère les crédits qu'il demande pour gouverner ; si on les lui refusait, c'est que le cabinet n'aurait plus la confiance de la Chambre. Dans ce cas, on doit le renverser pour le remplacer.

TAX BILL

Le chancelier de l'Échiquier peut proposer de modifier le chiffre de certains impôts. Au début de la session, il a exposé ses plans financiers devant le Comité des voies et moyens; il indique notamment le rendement probable de l'impôt. S'il prévoit que le chiffre des recettes sera supérieur à celui des dépenses, il propose des dégrèvements; car il n'essaye pas de se ménager de gros excédents budgétaires pour éviter à la Chambre la tentation de proposer indirectement de nouvelles dépenses. Si le Comité des voies et moyens a voté le projet, le ministre compétent donne l'ordre aux administrations financières de se conformer aux résolutions du Comité des voies et moyens, en exigeant toutefois du contribuable une caution destinée à garantir le paiement de l'intégralité de l'impôt, dans le cas peu probable où le projet ne serait pas transformé en loi. En général, cette situation est rapidement régularisée; la Chambre approuve le projet du Comité, et ordonne immédiatement la présentation d'un bill destiné à lui donner force de loi. La transformation du projet en loi est une simple formalité, puisque la Chambre a déjà voté le projet

en Comité des voies et moyens. Le rejet ne pourrait se produire qu'à la Chambre des Lords, mais le cas se présente trop rarement pour qu'il y ait lieu d'en tenir compte.

Si le ministre prévoit que les taxes établies ne seront pas suffisantes pour faire face aux dépenses, il indique quels sont les impôts qu'il est nécessaire de créer ou d'augmenter. Lorsque le Comité a approuvé la mesure proposée, le ministre ordonne de percevoir immédiatement les nouveaux droits, sans attendre que le projet ait été transformé en loi.

Nous avons déjà dit que le Comité des voies et moyens peut accepter, rejeter ou amender les propositions du ministère; mais il ne peut voter un chiffre d'impôts supérieur à celui qui est demandé par le gouvernement.

BILL D'APPROPRIATION

Pendant la session, les deux Comités ont étudié et discuté le projet de budget présenté par le gouvernement. Le Comité des subsides a terminé ses travaux vers la fin de la session. Jusqu'à cette époque, les décisions qu'il a prises au sujet des dépenses qu'il a examinées et autorisées sont restées à l'état de résolutions votées

par la Chambre, mais n'ont pas encore été converties en bills, et le gouvernement a pourvu aux dépenses grâce à des crédits provisoires.

Dès que le Comité des subsides a fini sa mission, le Comité des voies et moyens se réunit, et, après avoir constaté que le gouvernement a reçu par divers bills du fonds consolidé des acomptes sur la somme qu'il a demandée, il ne lui reste plus qu'à voter, pour équilibrer les recettes et les dépenses, tel chiffre de recettes pour faire face aux dépenses de l'année financière. Le rapport est déposé; le « speaker » vérifie si la balance finale établie par le comité des voies et moyens entre le total des subsides votés et les voies et moyens autorisés par les « consolidated fund acts » est exacte, et fixe l'octroi des voies et moyens à cette somme. La Chambre approuve le rapport, et décide que les résolutions adoptées lui seront présentées sous forme de bill.

Les débats sur l'« appropriation bill » et les amendements proposés sont régis par les règles établies pour les autres bills. L'usage, qui exige que tout vote de subsides devra être précédé d'une décision conforme émanant du comité des subsides, oblige la Chambre des Communes à s'en tenir aux décisions de ce Comité. Ainsi, une motion d'adresse à la Couronne tendant à ce qu'un chapitre qui a fait l'objet d'un rapport

du comité et qui a été adopté par la Chambre ne soit pas dépensé, fut déclarée par le « speaker » irrégulière et contraire aux règlements.

On pourrait même, en suivant la procédure ordinaire, supprimer ce chapitre de « l'appropriation bill; » mais, en pratique, le vote de cette loi une simple formalité. Aussi Lord Palmerston, tout en reconnaissant à la Chambre des Communes le droit de remanier par ce bill les affectations budgétaires, constate « qu'il n'a jamais été d'usage de supprimer, par des modifications apportées par l'appropriation bill, les actes antérieurs et les votes de cette Chambre. » Il est même très rare, en pratique, que des amendements modifiant les décisions du Comité des subsides soient admis.

En 1863, M. Gladstone, alors chancelier de l'Échiquier, présenta, lors de la troisième lecture de l'« appropriation bill », un exposé rectifié des recettes et des dépenses. En 1864, M. Gladstone fit le même exposé mais il rompit avec cette coutume en 1865. Le 23 juillet 1866, M. Disraëli exposa à la Chambre des Communes les modifications survenues dans les finances publiques depuis la présentation du budget par son prédécesseur. Cet usage n'a pas été adopté et, depuis cette époque, les ministres qui se sont succédé n'ont pas accompagné le vote de l'« appropriation bill » d'un exposé financier.

Cette loi, qui porte le titre de bill des fonds consolidés, mais qui est plus connue sous le titre de bill d'appropriation, n'est qu'une simple formalité; la Chambre la vote sans grandes modifications. On procède rapidement à l'impression, car les usages défendent à la Chambre des Lords de voter sur le bill avant qu'il soit imprimé¹ et distribué à ses membres. Cette assemblée l'adopte sans discussion, et l'assentiment du souverain le transforme en loi.

Ce bill comprend six articles². Le premier autorise les commissaires de la Trésorerie à payer, sur les ressources du fonds consolidé, la somme de £ ...

L'art. 2 permet de couvrir les dépenses en cas de besoin, au moyen de bons de l'Echiquier.

1. L'usage s'était introduit de ne pas imprimer le bill d'appropriation avant le vote. Des membres de la Chambre des Communes ayant allégué que des modifications apportées parfois dans ce bill étaient passées inaperçues, parce qu'il n'avait pas été imprimé et distribué, on décida, en 1863, d'imprimer le bill d'appropriation et de le distribuer aux membres de la Chambre des Communes assez tôt pour qu'ils pussent l'examiner avant le renvoi.

2. Jusqu'en 1869, on inséra dans les « Appropriations acts », une clause ainsi conçue: « Lesdits aides et subsides ne doivent être dépensés ni appliqués à aucun autre usage, objet ou but, que ceux susvisés, ni pour d'autres paiements que ceux indiqués par les acts du Parlement de cette session. » Il fut reconnu que cette clause était superflue; car le gouvernement n'a pas le droit d'affecter les crédits qui lui sont alloués à d'autres objets que ceux indiqués par le Parlement. A la suite de ces observations, cette clause a été retranchée des « Appropriations acts », depuis 1870.

L'art. 3 indique que les crédits ouverts sont appropriés aux dépenses indiquées dans les tableaux annexés à la loi, et qui ne sont que la reproduction des « estimates » amendés par le pouvoir législatif.

L'art. 4 autorise les virements accomplis après entente avec la Trésorerie, entre les divers chapitres du budget de la guerre et de la marine.

L'art. 5 approuve les virements effectués pendant la gestion précédente.

L'art. 6 prescrit à tout titulaire d'une pension de demi-solde ou de retraite de signer les déclarations prescrites par les règlements de la Trésorerie.

Enfin l'art. 7 déclare que le titre abrégé de la loi sera « Appropriation act » avec le millésime de l'année pendant laquelle il a été voté.

CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES

Tous les hommes d'État ont réprouvé la pratique des crédits supplémentaires, qui désorganisent les finances d'un État en troublant toutes les prévisions budgétaires.

Tout en les admettant théoriquement, M. Glastone reconnaissait qu'en pratique, ils

aboutissaient à la destruction du contrôle parlementaire. Pour le rendre efficace, il faut que le bilan des recettes et des dépenses soit présenté en bloc au Parlement. S'il y a une série d'opérations successives, la balance varie d'un jour à l'autre et, la Chambre ne peut jamais être renseignée sur l'état des finances.

En Angleterre, deux faits rendent le dépôt des « estimates » supplémentaires assez rare : 1° la date de l'ouverture de l'année financière permet aux ministres de rédiger leurs états de prévision à une époque très voisine de leur mise à exécution. Cette pratique est favorisée par le mode de comptabilité par gestion adopté en Angleterre. D'un autre côté, les ministres intéressés se font un point d'honneur de prévoir les crédits qui leur sont nécessaires avec une exactitude quasi mathématique.

2° Les règles adoptées en matière de contrôle de dépense ont contribué à obliger les chefs de service à ne pas dépasser le chiffre des crédits qui leur sont alloués.

Cependant, certains événements contraignent parfois le ministère à demander des crédits additionnels. Ces événements sont : 1° les évaluations erronées dans les « estimates » ; 2° des faits imprévus. Le premier fait donne lieu à des crédits supplémentaires, le second à des crédits extraordinaires.

Les crédits supplémentaires sont très rares, à cause de la précision et de la sincérité des évaluations. Lorsque le gouvernement est obligé de parer aux cas imprévus, les crédits extraordinaires sont inévitables ; une institution d'ordre administratif lui fournit les premiers fonds. Elle se compose de trois caisses, destinées à fournir l'argent nécessaire jusqu'au vote des crédits.

a) Le « Treasury chest fund » (fonds de la caisse du Trésor) est institué pour fournir de l'argent aux caisses publiques des colonies, et faire les avances pour assurer la marche des services publics, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. La Trésorerie peut faire sur ces fonds des avances remboursables. En cas d'événements imprévus, le gouvernement des colonies a le droit de puiser à cette caisse pour subvenir à ses besoins, mais il est prescrit d'informer au plus tôt la Chambre des Communes de ces emprunts.

La dotation de ce fonds, qui s'élevait à 1.300.000 £, a été réduite par ce motif que la demande de numéraire était moins considérable à cause de la réduction des forces militaires aux colonies, et de la plus grande facilité de communication entre les colonies et la Métropole¹. En

1. Acts 36 et 37, *Victoria*, c. 56.

1877, un nouveau « statute » a réduit ce fonds à 1.000.000 £¹.

b) Le « civil contingencies fund » (fonds pour les éventualités civiles) a été créé en 1862, après avis favorable émis à ce sujet en 1861 par le Comité des comptes publics. Avant cette époque, les « estimates » contenaient, sous le titre de « civil contingencies », des crédits pour dépenses imprévues dans les services civils.

Cette méthode avait pour résultat de faire absorber en dépenses plus ou moins imprévues les crédits ainsi alloués. Pour faire cesser cet abus, le « civil contingencies fund » fut créé. La Trésorerie peut user de ce fonds soit pour parer aux dépenses extraordinaires des services civils, soit pour couvrir les insuffisances constatées dans les crédits votés par la Chambre des Communes. Les Chambres devront être appelées à voter au plus tôt des crédits additionnels ou supplémentaires, et, dès que les sommes auront été allouées, le « civil contingencies fund » devra être remboursé de ses avances².

c) Le « cash account » (compte de caisse) ou compte de caisse du « paymaster general » est alimenté par des sommes de diverses prove-

1. Acts 40 et 41, *Victoria*, c. 45.

2. La création de ce fonds a été conseillée par le comité des comptes publics, mais elle n'a pas reçu la sanction législative qui lui donnerait une existence légale.

nances, telles que le produit de la vente du vieux matériel, les dépôts faits à la caisse du « paymaster », les sommes envoyées en Angleterre provenant des droits perçus par les consuls à l'étranger. Ces fonds ne sont pas légalement disponibles ; cependant, le « paymaster general » les emploie pour ses opérations journalières, et l'emploi en est régularisé par un vote du Parlement.

En règle générale, le gouvernement ne doit faire aucune dépense, sans y être autorisé par le pouvoir législatif ; mais, comme le ministère jouit de la confiance de la Chambre, il a le devoir, dans les cas urgents, de parer aux premières éventualités avec les fonds provenant des trois caisses que nous avons énumérées. Dans toute autre circonstance, le gouvernement doit demander des crédits. Pour parer aux dépenses d'une expédition coloniale, le ministère pourvoit aux premiers frais avec les fonds du « treasury chest fund », ensuite au moyen de « supplementary estimates » ou de « votes of credit ».

Quand il y a des renseignements assez précis pour fixer, avec une exactitude suffisante, les dépenses à faire, le gouvernement dépose des « supplementary estimates », qui détaillent par chapitres et articles tous les chefs de dépense. Si le ministère ne peut prévoir

approximativement le montant de la dépense, il demande à la Chambre de lui allouer par une sorte de vote de confiance une somme qui sera employée à l'entreprise projetée.

En temps normal, tout ministre qui veut se faire octroyer des crédits supplémentaires doit user des « supplementary estimates ». Ces demandes ont lieu en général à deux époques différentes : 1° à la fin de l'année financière, suppléments qui sont demandés en cas d'insuffisance des crédits votés dans le budget pour subvenir aux dépenses des derniers mois de l'année financière.

2° A la fin de la session ordinaire, c'est-à-dire vers le mois d'août.

La comptabilité anglaise préfère, pour des raisons qu'il est facile d'apprécier, le système des « supplementary estimates » à celui des « votes of credit », qui ne doivent être employés que dans des circonstances exceptionnelles. Avant 1873, les « votes of credit » restaient ouverts jusqu'à leur épuisement, de sorte que, si le crédit n'était pas dépensé à la fin de l'année, le reliquat en était reporté sur la gestion suivante. En 1872, le Comité des comptes publics décida, après examen des comptes de la guerre d'Abyssinie, qui étaient restés ouverts pendant cinq ans, qu'il était utile de limiter les « votes of credit » à la période d'une année. La mesure fut défini-

tivement réalisée dans le budget 1873-74, lors du vote des crédits relatifs à l'expédition des Ashantees.

Tous ces crédits sont votés, comme les lois de finance, après avoir été discutés en Comité des subsides et en Comité des voies et moyens.

Les orateurs de l'opposition profitent de toutes les demandes de crédits additionnels pour critiquer la politique générale du gouvernement. Les discussions de ce genre sont habituellement très vives ; car les membres de la Chambre se montrent particulièrement irritables devant les demandes de crédits additionnels.

Lorsqu'un fait imprévu oblige les départements de la Guerre ou de l'Amirauté à dépasser les crédits qui leur sont alloués, la Trésorerie peut les autoriser à couvrir les déficits avec leurs excédents. Avant 1862, ce genre d'opérations était soustrait à tout contrôle parlementaire ; il en résultait que des sommes parfois considérables étaient détournées de leur emploi sans autorisation législative. Pour faire cesser cet état de choses, le Comité des finances de 1862 proposa de soumettre les autorisations de ce genre accordées par la Trésorerie au vote de la Chambre. Ainsi, le gouvernement pourrait, en cas de nécessité, effectuer les dépenses urgentes en vertu d'une autorisation temporaire de la

Trésorerie, et la Chambre des Communes pourrait apprécier l'opportunité de ces opérations quand elles seraient soumises à son approbation sous forme de demandes de crédits additionnels. En conformité de ce vœu, les dépassements de crédits de la Guerre et de la Marine furent examinés par la Chambre des Communes, qui vota les deux résolutions suivantes : la première constatait les excédents et les dépassements de crédits autorisés par la Trésorerie ; — la seconde approuvait l'application des excédents jusqu'à concurrence d'une somme déterminée. Le chancelier de l'Échiquier justifia ce mode de vote, qu'il avait proposé pour « donner à la Chambre l'occasion de désapprouver, si elle le jugeait nécessaire, un des virements effectués d'un chapitre sur un autre, et de permettre à la Chambre, si elle n'approuvait pas la manière dont le gouvernement avait exercé le pouvoir discrétionnaire à lui confié, d'émettre un vote de censure ». Ces résolutions furent ensuite insérées dans l'« appropriation act » de 1864. Depuis cette époque, les mêmes mesures sont votées chaque année ; en général, elles sont adoptées sans discussion et insérées dans l'« appropriation act ».

Depuis 1880, la moyenne des crédits additionnels a été d'environ 50 millions de francs. Les crédits supplémentaires demandés par le

département de la Guerre et de la Marine avaient nécessité des « votes of credit » qui grevaient les finances publiques de charges considérables.

La guerre des Ashantees nécessite une dépense de 20 millions de francs en 1874 ; de 3.120.000 fr. en 1875 ; de 50.000 fr. en 1877. La guerre turco-russe oblige la Chambre à voter un crédit de 87.500.000 fr. En 1886, diverses opérations militaires nécessitent une dépense de 36.275.000 fr. En 1887-1888, M. Goschen, chancelier de l'Échiquier, constatait dans son exposé financier du 26 mars 1888 que l'armée et la marine, n'ayant pas épuisé les fonds mis à leur disposition, n'avaient réclamé aucun crédit supplémentaire. En 1888-1889, un chiffre de crédits supplémentaires de 10.500.000 fr. fut demandé ; mais il se trouva compensé en fin de gestion par des annulations de crédits qui s'élevaient à 49.950.000 fr. Pendant l'année financière 1889-1890, l'écart entre les prévisions de dépenses et les paiements effectués n'a été que de 2.900.000 fr. En 1890-91, le ministère demande pour les services civils un supplément de crédits de 12.123 000 fr. (20 février 1891), mais l'augmentation nette des dépenses par rapport aux prévisions primitives, n'est que de 8.900.000 fr. En 1892, les 16.500.000 fr. de crédits supplémentaires sont couverts par

24.900.000 fr. d'annulations qui produisent un boni de 8.400.000 fr. En 1894-1895, sir Harcourt constate un excédent de dépenses ne s'élevant pas à 850.000 fr. sur un budget de 2.347.900.000 fr. En 1895-96, la Chambre des Communes vote un supplément de 56 millions pour la marine. Le 13 avril 1899, le chancelier de l'Echiquier constatait que les crédits supplémentaires s'élevaient à 49.600.000 fr. qui se trouvaient réduits par les annulations à 33 millions. Mais en 1900, les « votes of credit » relatifs à la guerre du Transvaal obligent le gouvernement à demander 525 millions de crédits supplémentaires.

Il résulte de cet exposé que, grâce à la précision des prévisions budgétaires, des crédits supplémentaires ne sont demandés que pour des faits exceptionnels survenus en cours de gestion. Dans les autres cas, les tableaux comparant les « original estimates » et les « final results » insérés dans les documents distribués à la Chambre des Communes démontrent que souvent les prévisions ne sont pas atteintes. Si la politique de l'Angleterre grève parfois son budget de lourdes charges, il n'en est pas moins vrai que ses hommes d'État ont banni les crédits supplémentaires de ses finances.

D'autres crédits peuvent être exceptionnellement demandés aux Chambres, ayant pour

but d'attribuer une dotation à un membre de la famille royale, ou d'accorder une pension à titre de récompense nationale. Ces crédits sont demandés habituellement par message royal. Plusieurs lois votées sous le règne de la reine Victoria ont alloué diverses sommes aux membres de la famille royale ¹.

Le Parlement n'a jamais refusé ces crédits, mais leur vote a parfois soulevé des discussions qui font prévoir qu'à l'avenir, la Chambre des Communes se montrera plus parcimonieuse que les anciennes assemblées.

Parmi les pensions allouées à titre de récompense nationale pour services publics, on peut citer le crédit voté au maréchal Roberts après la guerre du Transvaal ².

1. Acts 26 et 27, *Victoria*, ch. 1; — 29 et 30, *Vict.*, ch. VIII; — 36 et 37, *Vict.*, ch. LXXX; — 34 et 35, *Vict.*, ch. LXIV; — 41 et 42, *Vict.* ch. XLVI.

2. Le 1^{er} août 1901, un crédit de £ 100.000 (2.500.000 fr.), fut voté au field-Marshal lord Roberts.

CHAPITRE V

REFUS DU BUDGET ET RENVERSEMENT DU CABINET

Tous les hommes politiques admettent qu'en Angleterre, les dépenses et les recettes doivent, pour être engagées ou perçues légitimement, avoir été préalablement autorisées par le pouvoir législatif. « Les services publics et le crédit du pays dépendent du vote des Communes » ¹.

La Chambre des Communes qui désapprouve la politique générale de la Couronne a donc le droit de refuser le vote du budget. Cette mesure aura pour conséquence de mettre le ministère dans l'impossibilité de faire légalement les opérations financières destinées à assurer la marche des services publics. Le Parlement usa de cette prérogative incontestée pour obliger le pouvoir royal à redresser les abus. Aujourd'hui, l'accord qui existe entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif rend inutile l'emploi de cette

¹. MAY, *Court History*, t. I, p. 470-472. (V. aussi HEARN, *Government of England*, p. 357-360.

voie de contrainte, et tous les publicistes qui ont traité ce sujet répètent à l'envi cette phrase inspirée par Erskine May: « Le droit de refuser le budget n'est plus qu'un instrument démodé, qui se rouille dans l'arsenal des garanties constitutionnelles ¹.

Les derniers exemples de refus positif de budget remontent aux luttes que le Parlement eut à soutenir contre les tendances absolutistes des Stuarts. Par mesure de défiance, les Parlements de 1625 et 1626 n'accordèrent au roi Charles 1^{er} que des subsides insuffisants. Pour se procurer de l'argent, le roi soutint que, si les communes seules avaient le droit de voter l'impôt lui seul avait le droit de faire des emprunts. Par lettres du sceau privé, il établit sous forme d'emprunt un impôt déguisé. L'emprunt forcé ne rentra pas, malgré les mesures de rigueur dont le pouvoir usa envers les plus récalcitrants.

Malgré ces expédients, le roi, à bout de ressources, fut obligé de convoquer un troisième Parlement; il reconnaissait au Parlement le droit de discuter l'impôt, mais il lui déniait le droit de refuser le budget et déclarait que, si les représentants refusaient les subsides nécessaires ou si des besoins d'argent incontestables se manifestaient, le roi pourrait agir de sa

1. *Histoire constitutionnelle*, trad. de Ch. de Wet, t. I, p. 558.

propre autorité. Le Parlement répondit à cette déclaration royale, amplifiée par des juriscultes complaisants, par la fameuse pétition des droits, dont un article déclarait formellement qu'aucune taxe ne pouvait être levée sans le consentement formel de la nation, et condamnait expressément les emprunts forcés et les emprunts de bienveillance. Après de longs pourparlers, Charles 1^{er} fut obligé de revêtir cette déclaration du sceau royal (7 juin 1628). Aussitôt, cinq subsides lui furent accordés.

Le roi ne tint pas ses engagements, et continua à percevoir d'anciennes taxes temporaires de tonnage et de « poundage ». Le Parlement de 1629, sans contester l'utilité de l'emploi des sommes ainsi perçues, déclara leur recouvrement illégal, et cita les officiers de douane pour qu'ils aient à s'expliquer sur les saisies qu'ils pratiquaient sur les marchandises introduites sans avoir acquitté ces droits. Charles I^{er} dissout le Parlement en 1631, et essaye de se passer de son concours. Pour se procurer des ressources, il continue à lever des droits de tonnage et de « poundage », et crée un nombre considérable de monopoles sur les matières premières et les objets de première nécessité. Comme ces expédients ne suffisaient pas à garnir les caisses de l'État, il créa de sa propre autorité le « Ship-money », impôt qui jadis était établi en temps

de guerre sur les habitants des comtés qui ne participaient pas à la défense du royaume. Hampden refusa de payer la quote-part de cet impôt. Il plaida devant la Cour de l'Échiquier ; il s'agissait d'une somme de 10 shillings. Hampden perdit son procès¹, mais les débats de cette affaire contribuèrent à rendre le pouvoir royal impopulaire.

Pendant onze ans, le roi perçut arbitrairement les impôts. Pour se procurer de l'argent, il engagea les biens de la Couronne et contracta de nombreux emprunts. Enfin, à bout de ressources, il fut contraint de convoquer, en 1640, la Chambre des Communes. Malgré les promesses du roi, cette assemblée se montra sévère, et Charles I^{er} la renvoya sans avoir rien obtenu ; mais, en novembre 1640, le roi fut obligé de convoquer une nouvelle assemblée, qui est connue dans l'histoire sous le nom de « Long Parlement ». Au lieu de voter les impôts, l'assemblée rédigea des remontrances où toutes les violations des droits proclamés dans la

1. Sept juges contre cinq se prononcèrent pour le roi. Deux avaient motivé la condamnation sur les nécessités de la défense du royaume. Les autres alléguèrent la supériorité du roi sur la loi : « La loi, disait le juge Berkley, est par elle-même une ancienne et fidèle servante du roi ; elle est son instrument et le moyen dont il use pour gouverner son peuple. Je n'ai jamais entendu dire ni lu que la loi était roi, mais il est absolument vrai de dire que le roi est la loi, car il est la *lex loquens*, une loi vivante, parlante et agissante. »

pétition étaient retracées, et cita comme délinquants les shérifs qui avaient levé les taxes illégales. La conciliation entre le roi et le Parlement était impossible ; la guerre éclata entre les deux rivaux, et se termina par le triomphe du Parlement et l'exécution de Charles I^{er}, le 3 janvier 1649.

Ce serait attribuer une trop grande importance aux questions budgétaires que de les considérer comme la cause unique de la crise qui sévit à cette époque sur l'Angleterre ; toutefois, il faut reconnaître que les refus de subsides opposés par les divers Parlements aux demandes de Charles I^{er} furent une des causes déterminantes de la guerre, qui se termina par la défaite du pouvoir royal. Le rejet de toute demande de subsides — de nos jours, nous dirions le refus de voter le budget — mettant Charles I^{er} dans l'impossibilité de gouverner, le contraignit à recourir aux armes pour trancher une discorde qui peut-être eût pu être résolue par des moyens moins violents, si la question d'impôts n'avait pas été en jeu.

Après la restauration, Charles II suivit l'exemple de son prédécesseur. Le Parlement refuse les subsides, et le roi use d'expédients. Celui-ci promet les fonctions de grand Trésorier à celui qui le tirera d'embarras. Shaftesbury, pour obtenir la récompense promise, fait

fermer l'Échiquier le 2 janvier 1672, jour de l'échéance des remboursements des fonds versés au Trésor. Cette suspension de paiements, connue sous le nom de la « Cabal » entraîna la faillite d'un grand nombre de banques.

Jacques II, reprenant la politique funeste de Charles I^{er}, essaye de se créer des ressources sans l'intervention du Parlement. Il ordonna, par une simple proclamation, la levée des droits d'aide votés sous Charles II pour la durée de son règne. Cette mesure eut pour résultat d'aggraver le conflit, qui se termina en 1688 par la chute des Stuarts.

Depuis cette époque, nous ne trouvons aucun cas de refus de budget. En 1781, Thomas Pitt proposa de retarder de quelques jours le vote des subsides afin d'arracher à Lord North un engagement relatif à la guerre d'Amérique. La Chambre, constatant qu'aucune proposition de ce genre n'avait été faite depuis la révolution, repoussa le projet à une grande majorité.

En 1784, le premier ministre de Georges III était en minorité à la Chambre des Communes, et on connaissait son intention formelle de dissoudre l'assemblée après le vote des subsides. Le Comité des subsides avait discuté les « estimates »; mais, le 12 janvier, la Chambre décida que tout fonctionnaire qui, s'appuyant

sur le vote du Comité des subsides, percevrait des impôts après la prorogation du Parlement, se rendrait coupable de « crime et délit, d'un abus de la confiance publique, d'une violation des privilèges fondamentaux du Parlement et de la constitution ». La Chambre fut dissoute, et, les élections ayant renvoyé au Parlement une majorité favorable au roi et à son ministre, la nouvelle assemblée approuva les dépenses déjà faites et vota de nouveaux subsides. D'ailleurs, l'examen des comptes démontra que le gouvernement n'avait dépensé, avant les élections, que ce qui était strictement nécessaire au fonctionnement des services publics. Actuellement, l'harmonie la plus complète règne entre le pouvoir exécutif et la Chambre, puisque le chef du cabinet est le leader de la majorité de cette assemblée, qui dirige, en somme, les affaires publiques par le ministère de mandataires de son choix. Tant que cet état de choses durera, le refus de voter le budget restera un droit virtuel, dont la Chambre n'aura pas à user.

N'oublions pas cependant que les conséquences du refus de budget seraient moins désastreuses en Angleterre que chez les autres nations. L'existence du fonds consolidé, qui comprend la majorité des recettes et une partie des dépenses, n'est pas soumise au vote annuel, ce qui permettrait au gouvernement d'as-

surer le fonctionnement des services les plus urgents.

Si le refus de budget peut être considéré aujourd'hui comme une hypothèse invraisemblable, le refus de voter une proposition budgétaire émanant du gouvernement est, en somme, assez fréquent. En 1711, la Chambre des Communes repoussa, après discussion, un projet de droits sur les cuirs. Le ministère représenta son projet sous forme de droit sur les peaux et peaux tannées, et la motion fut votée. En 1767, le gouvernement avait proposé de maintenir pour un an le « land-tax » de quatre shillings. La Chambre vota un amendement réduisant la taxe à trois shillings. Pitt proposa, en 1796, un droit successoral sur la propriété immobilière. La proposition ne fut adoptée que grâce à la voix du « speaker », et le ministère abandonna son projet. En 1805, le Parlement rejette le projet d'impôt sur les chevaux de trait, et met encore une fois Pitt en minorité. Après la fin des hostilités avec la France, le gouvernement propose, en 1816, de conserver parmi les taxes de guerre l'impôt sur la propriété (property-tax). Le Comité des voies et moyens repousse le projet, et le chancelier de l'Échiquier, devant les désirs du Parlement, abandonne spontanément les impôts de guerre sur le « malt », qui fournissaient à l'État un revenu de 2.700.000 £.

En 1885, la Chambre des Communes ayant refusé de voter une proposition de relèvement des droits sur la bière et les spiritueux présentée par le ministère Gladstone, le cabinet entier donna sa démission. M. Gladstone expliqua sa retraite en déclarant qu'à son avis tout cabinet mis en minorité sur une question financière doit se retirer. Peut-être était-ce pour dissimuler le véritable motif de la retraite d'un ministère divisé par des dissensions intestines que le premier ministre faisait cette déclaration ; car les précédents parlementaires, pas plus que les orateurs constitutionnels, ne justifient ce principe.

M. Hearn ¹ admet que le ministère n'est pas obligé d'abandonner le pouvoir après le rejet d'un de ses projets de lois financières, pourvu que la Chambre lui accorde, par un autre moyen, les ressources qu'il espérait retirer de son projet financier.

En 1851, lord John Russell, alors au pouvoir, professait la même doctrine. Après le rejet de ses propositions en 1851, il fit cette déclaration à la Chambre des Communes : « Les questions de taxes et d'impôts sont de celles sur lesquelles la Chambre a des titres spéciaux pour faire entendre son avis ; car, en définitive, elle représente le pays. Le pouvoir exécutif peut très faci-

1. *The government of England*, p. 379 et 380.

lement, et sans amoindrir en aucune façon sa dignité, revenir sur ses décisions et retirer les mesures fiscales par lui proposées, si la Chambre des Communes lui accorde les ressources suffisantes pour assurer l'exécution des services publics et pour maintenir le crédit du pays. » En 1841, sir Robert Peel avait adopté les mêmes principes. M. Baring, sous-secrétaire d'État à la Guerre, professait une doctrine encore plus large. « En fait, disait-il, un changement de budget (au sens anglais du mot) n'implique point nécessairement un changement de ministère, et je m'en réjouis, car je suis d'avis qu'il y aurait une obstination impardonnable de la part d'hommes publics de persister à soutenir un budget contraire aux vœux et aux sentiments du Parlement. Il serait très fâcheux, pour le libre exercice de la judiciaire de cette Chambre, que le rejet d'une partie quelconque du budget fût interprété comme un vote de défiance. » Il est vrai que les projets financiers du cabinet Palmerston dont faisait partie lord Baring n'avaient échoué qu'à la Chambre des Lords, de sorte que le ministère conservait encore la majorité à la Chambre des Communes. C'est là peut-être ce qui explique l'élasticité de la doctrine professée par lord Baring.

En résumé, nous croyons qu'il faut admettre que, si la Chambre des Communes refuse d'ac-

corder au ministère les ressources qu'il croit nécessaires pour administrer ou pour soutenir les entreprises destinées à sanvegarder l'honneur ou la sécurité de la nation, le ministère doit donner sa démission. Il en sera de même si les mesures financières que l'on a substituées aux projets du gouvernement sont de telle nature que celui-ci ne veuille pas prendre la responsabilité des troubles matériels ou moraux que pourrait provoquer leur mise à exécution; mais si la Chambre, tout en rejetant les propositions du ministère, vote des mesures qui aboutiront au même résultat final que les propositions du cabinet, celui-ci n'est pas tenu d'abandonner le pouvoir, puisque la Chambre lui maintient sa confiance en lui votant les crédits qu'il demande.

Nous avons constaté l'union intime qui existe entre la Chambre et le Ministère; il en résulte que les projets ministériels ne sont que rarement mis en échec. Les « estimates » sont votés le plus souvent sans modifications appréciables.

« Il n'y a rien de plus désespérant, disait un membre de la Chambre des Communes, que la discussion du budget. Quand on discute les estimates, peu de membres sont présents. Si, par hasard, les partisans des économies sont en majorité, il suffit pour déjouer

leurs tentatives, d'un coup de cloche annonçant qu'il y a scrutin public. Aussitôt, les honorables membres accourent du fumoir et de la buvette pour appuyer le gouvernement. »

La statistique confirme cette affirmation. Pendant la période qui s'étend de 1833 à 1893, les projets d'impôt émanant du ministère n'ont été repoussés que huit fois. Le ministère fut mis en minorité en 1833 (réduction des droits sur la drèche) ; en 1841 et en 1844 (impôts sur les sucres) ; en 1850 (droits du timbre) ; en 1852 (impôt sur les maisons) ; en 1853 (droit sur les annonces) ; en 1871 (impôt sur les allumettes) ; en 1885 (augmentation de l'impôt sur les boissons).

On peut faire la même observation sur le chapitre des dépenses. « Je ne connais, disait Sir Erskine May, aucun cas dans lequel les estimates aient été sérieusement réduits ou modifiés. » Voici le tableau dressé par M. de Franqueville ¹ des réductions opérées par la Chambre des Communes sur les « estimates » : en 1857, rejet d'un crédit pour acquérir une chapelle anglaise à Paris ; — en 1858, refus d'une somme de 300 £ pour le traitement d'un employé de la Galerie Nationale. En 1859, la Chambre refuse : 1° un crédit de 1.200 £ pour

1. T. III, p. 521.

loger le char funèbre ayant servi aux obsèques de Wellington ; 2° un crédit de 800 £ ayant pour objet d'augmenter le personnel du « board of trade » ; 3° l'ajournement d'une dépense de 2.361 £ pour la commission de revision des lois (Statute law Commission). En 1861, le budget de la marine a été réduit de 3.225 £ . En 1862, un crédit de 4.000 £ pour les routes d'Écosse est refusé. En 1864, un crédit de 4.000 £ pour l'asile d'aliénés de l'île du Man est rejeté. En 1869, l'ensemble des « estimates » est réduit d'une somme de 64 £ par suite de la suppression du traitement d'un garde du parc de Richmond. En 1870, la Chambre rejeta un crédit de 780.000 £ destiné à la reconstruction des casernes de Knightsbridge. En 1871, la seule réduction porte sur un crédit demandé pour certains travaux à exécuter à Alderney. Enfin, dans le cours des sessions de 1872 et 1873, le montant des réductions effectuées par la Chambre ne dépasse pas 800 £ . Ces chiffres démontrent que la Chambre laisse toujours au ministère la responsabilité pleine et entière du budget ; mais il ne faudrait pas en conclure que le pouvoir législatif n'a aucune influence sur les matières financières. La Chambre ne veut pas bouleverser les plans du ministère ; si une réforme lui paraît nécessaire, elle vote une résolution abstraite invitant le ministère à

présenter, après étude, un projet de réforme ou à modifier les « estimates » de l'année suivante.

CHAPITRE VI

DROITS DE LA CHAMBRE DES LORDS EN MATIÈRE FINANCIÈRE

Pour déterminer les attributions de la Chambre des Lords en matière financière, nous distinguerons, avec MM. Boucard et Geze, trois groupes de lois de finance :

1° Les lois de finances annuelles : tax-bills, bills of subsidy, act of appropriation ;

2° Les lois modifiant les dépenses ou les recettes comprises dans le fonds consolidé ;

3° Les lois qui, sans se référer au budget, auront pour résultat plus ou moins indirect de modifier les recettes ou les dépenses inscrites au budget.

I. Nous avons déjà vu, en examinant les prérogatives budgétaires de la Chambre des Communes, que la Chambre des Lords ne peut discuter ni les « estimates » ni les projets de crédits déposés par les ministres et votés par

1. *Science des finances*, t. I, p. 228.

la Chambre des Communes. La Chambre des Lords n'a que le droit d'accepter ou de rejeter le budget en bloc, ce qui aboutit en fait à l'impuissance. La plupart de ces lois financières sont envoyées à la Chambre des Lords à la fin de la session, c'est-à-dire à une époque où le temps matériel manque pour se livrer à un examen sérieux du projet et le renvoyer aux Communes. Le plus souvent, les Lords sont obligés de suspendre les « standing orders », pour voter, avant la fin de session, les projets qui leur sont envoyés par la Chambre basse. Ce vote n'est qu'une simple formalité analogue à la cérémonie de l'assentiment royal.

II. — Nous avons déjà exposé à la suite de quels conflits la Chambre des Communes s'est attribué le droit de voter toutes les lois modifiant les recettes ou les dépenses du fonds consolidé. Non seulement, la Chambre des Lords ne peut être saisie la première de ces projets de lois, mais il lui est interdit de les modifier après le vote de la Chambre des Communes par voie d'amendement. Les Lords se soumettent en fait à cette règle, sans cependant reconnaître la légitimité du principe. En matière financière, la Chambre des Lords n'a que le droit de voter ou de rejeter en bloc les projets de la Chambre des Communes. Ces principes sont si rigoureusement appliqués par la Chambre, que celle-ci

refuse aux Lords le droit d'introduire dans ces lois des amendements de pure forme. Dans un bill financier où les Communes avaient décidé que la dépense serait payée sur le fonds consolidé, et où les Lords avaient ajouté ce membre de phrase : « conformément aux règles établies par la loi pour les paiements semblables », les Communes rejetèrent l'amendement comme contraire à leur privilège ¹.

Si la Chambre des Communes adopte un amendement fait par les Lords à une loi de finance, elle a soin d'insérer, dans le journal de ses séances, une clause déclarant que c'est par dérogation au principe qu'elle a accepté l'amendement de la Chambre des Lords.

La Chambre des Communes ne s'est pas contentée des prérogatives qu'elle s'était acquises ; elle a dénié aux Lords le droit de rejeter en bloc les mesures financières qu'elle avait votées. Lorsque les impôts étaient annuels, la Chambre des Communes n'avait pas contesté aux Lords le droit tout platonique de rejet en bloc ; mais lorsque la plupart des taxes devinrent permanentes, ce droit cessa d'être illusoire.

Si les lords rejetaient l'abolition d'un impôt permanent, la taxe se trouvant maintenue,

1. DE FRANQUEVILLE, t, III, p. 475.

l'exercice du droit de rejet conservait au gouvernement des ressources que la Chambre des Communes lui avaient retirées. En 1860, le ministère Gladstone proposa dans son budget l'abolition des droits sur le papier. Pour compenser la perte de 1.300.000 £ que ce dégrèvement faisait subir au Trésor, le chancelier de l'Echiquier proposa d'ajouter un « penny » par livre à l'« income-tax ». Ce relèvement d'impôt fut voté par les deux Chambres. Ensuite, les Communes votèrent avec une majorité de 9 voix le bill abolissant les droits sur le papier. Le moment paraissait mal choisi pour entreprendre cette réforme financière. On était alors à la veille d'une guerre avec la Chine ; c'était donc imprudent de supprimer un impôt qui rapportait 32.500.000 fr. à l'État.

D'un autre côté, l'opinion publique se montrait très hostile à cette mesure, parce qu'on avait voté, pour remplacer la taxe abolie, un relèvement de l'« income-tax », impôt essentiellement impopulaire en Angleterre.

La Chambre des Lords rejeta, par 89 voix de majorité, la suppression de la taxe sur le papier, et ajourna la seconde lecture à six mois.

La Chambre des Communes considéra ce fait comme une atteinte à ses prérogatives budgétaires. L'équilibre des dépenses et des recettes se trouvait rompu et en rejetant l'abo-

lition de la taxe sur le papier, les Lords aboutissaient, en fait, à voter un impôt que les Communes n'avaient pas voté.

La Chambre des Communes nomma une commission chargée d'examiner les précédents. Dans son rapport qu'elle déposa le 29 juin, la commission exposait avec grand soin tous les précédents relevés dans les journaux parlementaires, mais elle se gardait d'émettre un avis. Le 5 juillet, lord Palmerston, alors premier ministre, proposa à la Chambre des Communes trois résolutions qui furent votées le lendemain presque à l'unanimité :

1° Le droit d'accorder des aides et subsides à la Couronne appartient aux Communes seules ; la limitation de tous ces subsides quant à l'objet, à la manière, à la mesure et au temps appartient à elles seules.

2° Bien que les Lords aient exercé le pouvoir de rejeter des bills de diverses natures relatifs aux impôts, en les repoussant en bloc, néanmoins l'exercice de ce pouvoir n'a pas été fréquent et est justement considéré par cette Chambre avec une jalousie particulière, et comme portant atteinte au droit des Communes d'accorder les subsides et d'assurer les voies et moyens pour le service de l'année.

3° Afin d'empêcher à l'avenir un exercice injuste de ce pouvoir par les Lords, et d'assurer

aux Communes leur contrôle légitime sur la taxation et les subsides, cette Chambre a dans ses mains le pouvoir d'établir et de supprimer des taxes, d'élaborer des bills de subsides, de telle manière que le droit des Communes quant à l'objet, à la manière, à la mesure et au temps puisse être conservé intact. « Par là, les Communes faisaient entendre qu'il leur suffirait de réunir en un seul bill toutes les mesures financières de l'année, permanentes ou annuelles, pour forcer les lords à les accepter ou à les rejeter en bloc¹. »

A la session suivante (1861), le ministère usa de ce procédé pour faire abolir la taxe sur le papier.

Le Chancelier de l'Echiquier présenta la réforme avec toutes les propositions de budget. Le tout fut groupé en un seul bill et présenté à la Chambre des Communes. La minorité critiqua vivement ce procédé et rédigea une déclaration contenant tous les arguments à opposer à cette pratique. La loi ne fut votée à la Chambre des Communes qu'à une majorité de 13 voix. Pour ne pas prolonger le conflit, les Lords, alléguant que l'équilibre budgétaire était assuré et que la guerre n'était pas imminente, votèrent le budget sans difficultés. Ces raisons

1. BOUCARD et GEZE, t. I, p. 232.

suffirent à couvrir plutôt qu'à justifier la retraite des Lords.

En 1862, le Chancelier de l'Échiquier, usant du procédé qui avait si bien réussi l'année précédente, réunit en un seul projet de loi toutes les propositions budgétaires. Des membres influents de la Chambre des Communes firent entendre de vives protestations contre cette pratique, qui avait pour résultat de restreindre singulièrement le droit de discuter ces mesures financières ; les mêmes observations furent faites à la Chambre des Lords, mais le duc de Newcastle, alors secrétaire pour les colonies, assura que ce mode de présentation du budget n'était qu'un retour à la tradition constitutionnelle, plusieurs fois sanctionnée par les plus hautes autorités. Depuis 1862, cette pratique a été définitivement admise, et les propositions financières du gouvernement ont été insérées chaque année dans un seul bill. Grâce à ce procédé, la Chambre des Communes a enlevé aux Lords le droit d'amender ou de rejeter ces lois, et leur rôle se borne à enregistrer les mesures financières votées par la Chambre des Communes.

III. Certaines lois n'ayant pas pour objet des mesures financières ont cependant pour effet de modifier indirectement le chiffre des dépenses ou des recettes du budget. Parmi ces lois, nous

citerons, à titre d'exemple, les bills sanctionnés par des pénalités pécuniaires, les bills dont l'exécution entraînera une dépense qui sera à la charge du budget, les bills privés portant concession de travaux publics (chemins de fer, canaux, etc.).

La Chambre des Communes, invoquant toujours ses prérogatives financières, réclama le droit de priorité ; mais cette mesure ayant eu pour résultat de surcharger l'ordre du jour des communes d'un nombre énorme de lois, elle consentit, pour alléger sa besogne, à transiger avec ses principes. Elle décida, par des « *standing orders* » de 1834 et 1849, d'admettre, quoique ayant été d'abord voté par la Chambre des Lords, tout bill imposant des amendes ou pénalités lorsque l'objet de ces clauses est d'assurer l'exécution de la loi ou la répression et la prévention de faits délictueux, ou lorsque les droits ou amendes ne doivent pas être versés à l'Échiquier ou à la Trésorerie, ou enfin lorsqu'il s'agit d'un bill privé ¹.

Pour diminuer leur charge, les Communes ont décidé, par une résolution du 27 juillet 1858, qu'une partie des bills privés de toute nature serait examinée en premier lieu par la Chambre des Lords. Pour faire cette réparti-

1. *Common's standing orders*, LIX.

tion, le « chairman » du Comité des voies et moyens de la Chambre des Communes et le président des Comités de la Chambre des Lords se réunissent pour diviser entre les deux assemblées les bills privés ¹. La Chambre des Lords discute et vote le bill en entier, même les dispositions financières; mais, pour sauvegarder le privilège de la Chambre des Communes, on supprime, en troisième lecture, tous les articles ou mots qui pourraient froisser le privilège de la Chambre des Communes. Pour rendre le texte intelligible dans son ensemble, la Chambre des Communes fait imprimer à l'encre rouge les mots supprimés, et une note porte que l'on proposera aux Comités de les insérer dans le texte. Les mots imprimés en rouge sont censés être en blanc et ne pas faire partie du bill voté par la Chambre des Lords. Ce n'est que lorsque le Comité a discuté les mesures financières que tout le texte est imprimé en noir.

La Chambre des Lords peut approuver ou rejeter, sans violer les prérogatives de la Chambre des Communes, les bills qui ne se rattachent qu'indirectement aux finances ².

1. En 1887, le ministère avait proposé à la Chambre des Communes d'appliquer aux bills publics la même disposition.

2. Lorsque la Chambre des Communes craignait qu'une loi n'ayant pas trait aux finances fût amendée ou rejetée par les lords, elle insérerait cette disposition dans une loi budgétaire; mais, par une résolution du 9 décembre 1702, les Lords déclarèrent ce procédé non par-

Elle a aussi le droit de modifier par voie d'amendement les bills déjà votés par les Communes, mais à condition que l'amendement n'ait pas pour résultat de modifier les dispositions financières, d'augmenter, de diminuer, de changer la durée, l'assiette, le mode de perception, d'administration, de contrôle, les limites de perception des charges votées par les Communes ¹.

La garde des lois budgétaires n'est pas confiée, comme celle des autres lois, à la Chambre des Lords. Lorsque cette assemblée a voté les lois de finance adoptées par la Chambre des Communes, on les renvoie à cette dernière, qui les garde jusqu'à la cérémonie de l'assentiment royal. Nous avons déjà dit que c'est le « speaker » qui présente ces lois à l'assentiment royal. Si le souverain est présent, il lui adresse un discours ; sinon, le « clerk » du Parlement prononce la formule consacrée.

En résumé, les prérogatives de la Chambre des Lords, en matière financière, sont presque nulles. Leur droit de rejeter en bloc le budget est illusoire.

lementaire et tendant à la destruction du gouvernement (*Lords standing orders*, XLVII). Depuis lors, la Chambre des Communes n'a employé ce procédé que très rarement. Sir Erskine May (*Law of Parliament*, ch. XXI) ne cite que deux cas de ce genre remontant à la session de 1807.

1. BOUCARD et GEZS, I, p. 233. — ERSKINE MAY, *Parliamentary practice*, p. 597.

Quant aux lois de finance qui modifient les recettes et les dépenses, la Chambre des Communes a annihilé le droit de rejet qui, en pareille circonstance, pouvait être de quelque utilité, en les insérant dans le budget. Si la Chambre des Communes laisse aux Lords quelque initiative en matière de bills privés se référant indirectement aux finances, c'est pour leur faire partager une corvée qu'elle ne peut accomplir seule. Les Communes dirigent, sous l'inspiration du ministère, toutes les affaires financières ; le rôle des Lords se borne à accomplir une solennité destinée à donner force de loi aux mesures financières que les Communes ont votées.

CHAPITRE VII

ASSENTIMENT ROYAL

Lorsque la Chambre des Lords a voté la loi de finance, le texte est renvoyé à la Chambre des Communes, qui le garde jusqu'à la cérémonie de la sanction royale, qui transforme le bill en loi.

Sous les rois des premières dynasties, les décisions du Parlement étaient rédigées sous forme de pétitions que le roi acceptait ou rejetait selon son bon plaisir. A cette époque, les refus de budget étaient très nombreux. En 1597, Élisabeth approuve quarante-trois bills et en rejette quarante-huit. En 1606, Jacques I^{er}, en donnant son assentiment à tous les bills de l'année, fait remarquer qu'il fait au Parlement une faveur inaccoutumée. Mais, depuis la révolution de 1688, les rejets ont été fort rares. Guillaume III n'en usa que quatre fois, et ce droit n'a pas été exercé depuis la reine Anne, qui refusa en 1707 l'approbation d'un bill sur la

milice écossaise. Le droit de rejeter une loi votée par le Parlement paraît être tombée en désuétude. « Au lieu de s'appliquer aux lois soumises à l'assentiment royal, il s'exerce par anticipation dans les débats des deux Chambres du Parlement; il est délégué à ceux qui sont les conseillers responsables de la Couronne, et par conséquent, il n'est pas possible qu'une loi votée par les deux Chambres et présentée à l'approbation du souverain soit rejetée par lui ¹. » Depuis 1707, les souverains qui se sont succédé n'ont jamais usé directement du droit de rejet; ils se sont contentés d'exiger des ministres la promesse de ne jamais présenter au Parlement certaines mesures. Ainsi, Georges III exigea de Pitt la promesse écrite de ne présenter aucune loi en faveur des catholiques.

C'est donc avec raison que nous pouvons qualifier l'assentiment royal donné aux lois de finance de pur cérémonial. Nous n'avons pas à chercher si, dans des circonstances exceptionnelles, le roi pourrait exercer ce droit, que la coutume constitutionnelle semble lui avoir laissé; bornons-nous simplement, après avoir fait remarquer que, depuis bientôt deux siècles, les souverains n'en ont pas fait usage, à indi-

1. Lord Palmerston.

quer brièvement les principales phases de ce cérémonial.

L'assentiment royal est donné plusieurs fois pendant chaque session, soit par le souverain en personne, soit par une commission. L'acte de nomination de la commission doit être signé par le roi ¹.

Les commissaires, qui sont généralement au nombre de trois, se rendent à la Chambre des Pairs et prennent place entre le trône et le sac de laine; ils ordonnent à l'huissier à la baguette noire d'informer les Communes que leur présence est désirée. Le « speaker », accompagné d'un certain nombre de membres de la Chambre, s'avance jusqu'à la barre, et on donne lecture de l'acte qui nomme les commissaires.

Les bills de subsides passent avant les autres ils sont présentés par le « speaker », qui en lit le titre ², et le « clerk » des Parlements signifie en vieux français l'assentiment du souverain. Pour les lois de finance, on emploie cette formule: « Le Roy (ou la Reyne) remercie ses bons sujets, accepte leur bénévolence et ainsi le veult ». — Le rejet serait signifié par ces mots: « Le Roy (ou la Reyne) s'avisera. »

1. Act 33, Henri VIII, ch. xxi;—Guillaume III se contenta parfois d'apposer une griffe, et l'act 2, Georges IV, ch. xxiii, autorisa ce Roi, qui ne pouvait écrire, à user du même procédé.

2. Pour les autres bills, c'est le clerc de la Couronne qui est chargé de cette lecture.

Cromwell donnait son assentiment en anglais; mais, après la Restauration, l'ancien usage fut remis en vigueur. En 1706, les Lords essayèrent de modifier les anciennes formules en votant un projet supprimant l'emploi de la langue française au Parlement et dans les cours de justice, mais la Chambre des Communes refusa de le sanctionner. Un act de 1731 a décidé que toutes les procédures judiciaires seraient faites en anglais, mais l'usage a conservé au Parlement l'emploi du vieux français en cette circonstance.

Quand le roi vient en personne à la Chambre des Lords, ce qui n'a lieu, en général, que pour les bills se référant à la liste civile ou lorsqu'il s'agit de proroger le Parlement à la fin de la session, le « clerk » des Parlements se tourne vers le trône après la lecture du titre du bill; le souverain incline la tête pour manifester son assentiment et le « clerk » prononce la formule sacramentelle.

SECONDE PARTIE

CONTROLE DE L'EXÉCUTION
DU BUDGET

CHAPITRE I^{er}

PRÉCÉDENTS HISTORIQUES

« Si étrange que cela puisse paraître, il y a toujours eu un contraste marqué entre la susceptibilité jalouse témoignée par la Chambre des Communes dans l'affirmation de son droit exclusif d'accorder les subsides, et l'indifférence avec laquelle jusqu'à ces derniers temps elle s'en est remise pour l'affectation finale des subsides, une fois qu'elle les avait accordés, à la discrétion illimitée du gouvernement exécutif.¹ » Ce phénomène singulier doit être attribué à diverses causes :

1° Sous la monarchie féodale, le souverain percevait les taxes sur les gens taillables et corvéables à merci, comme un propriétaire recueille les produits de sa chose; il peut dépenser et gaspiller son argent selon son bon plaisir, car les contribuables n'ont aucun compte à lui demander.

1. Todd, trad., Boucard et Geze, II, p. 368.

Lorsque le roi convoque le Parlement pour demander des subsides aux personnes qu'il ne peut imposer selon son bon plaisir, il est bien obligé d'exposer ses besoins et de faire connaître ainsi à l'assemblée l'emploi auquel il destine l'argent demandé; mais les subsides sont votés en bloc, sans indiquer à quelles dépenses ils seront affectés. Si l'argent a été gaspillé, le Parlement fera, dans la session suivante, des remontrances qui auront peut-être pour sanction un refus de subsides pour l'année suivante. Grâce à ce procédé, le Parlement exercera une certaine influence sur la politique générale, mais il ne pourra contrôler, en fait, la gestion financière du roi, pour deux raisons :

a) En votant les subsides, le Parlement n'indique pas l'usage que le roi doit en faire ; le budget est voté en bloc et sans aucune spécialisation ;

b) Le Parlement ne réclame pas à l'autorité royale de comptes pour la gestion de la période précédente.

2° Jusqu'à la Révolution de 1688, le Parlement attribue au roi, pour toute la durée de son règne, le produit de certaines taxes. Si le souverain administre avec économie, il gouvernera sans le Parlement, puisqu'il n'aura rien à lui demander. Bien plus, le développement de la richesse nationale aura pour effet d'augmenter

le rendement de quelques-uns des impôts qui lui ont été octroyés. Ainsi, un roi auquel le Parlement n'a accordé que le strict nécessaire pour assurer le service publics, pourra, grâce à l'augmentation de ses revenus, subvenir sans sortir de la légalité aux frais des entreprises les plus onéreuses ¹.

Avec un pareil état de choses, le contrôle législatif, ou plus exactement le contrôle parlementaire, est impossible ou tout au moins rudimentaire. Toute vérification des dépenses suppose au moins deux choses:

a) Des ordres précis de celui qui vote le budget;

b) Des comptes établis par l'autorité chargée de l'exécuter. C'est le rapprochement de ces divers documents qui permet la vérification. Or, ce mode de contrôle n'est pas possible, puisque le Parlement ne spécifie pas à quel emploi sont destinés les crédits qu'il a votés et dont il ne connaît même pas le produit. En outre, le mode de comptabilité usité à l'époque ne permet pas de vérification sérieuse. Sous le règne de Richard II, les Communes réclamaient, avant de voter de nouveaux subsides,

1. Le premier Parlement de Charles II lui avait accordé des taxes dont le produit s'élevait à 1.200.000 £ (30.000.000 fr.); à la fin du règne, le produit de ces taxes dépassait un million et demi de livres (37.500.000 fr.), ce qui permit à un roi dénué de ressources au début de son règne d'entretenir, vers la fin, une armée permanente sans l'assistance de la Chambre des Communes.

les comptes de l'année précédente. Plus tard, Henri IV prie les Lords de mettre un peu d'ordre dans les finances royales. On peut voir, dans ces deux faits, des précédents historiques du contrôle parlementaire; mais le pouvoir législatif ne demande que très rarement des comptes à la Couronne. Le principe du contrôle parlementaire ne paraît définitivement établi qu'après la Révolution de 1688. Quant à son application pratique, elle ne remonte pas plus loin que la première moitié du XIX^e siècle.

Dès le début, les rois instituèrent un contrôle ayant pour but, autant que le permettait la comptabilité usitée à cette époque, de s'assurer de la fidélité des ordonnateurs et des comptables, en essayant de découvrir les prévarications et les détournements dont ils auraient pu se rendre coupables. Ce contrôle est exercé par la cour royale de l'Echiquier qui procède, avec l'administration du Trésor royal, à la vérification administrative et judiciaire des comptes des comptables. Le lord-trésorier, les barons de l'Echiquier vérifient par eux-mêmes ou par des mandataires la comptabilité publique. Le contentieux des affaires ayant trait au Trésor et revenus du roi est jugé par sept membres de l'Echiquier, érigés en cour souveraine ¹.

1. La Cour de l'Echiquier est composée du grand trésorier, du

L'administration du Trésor royal et la haute direction des finances est confiée aux mêmes personnes qui, forment une sorte de ministère des Finances connu sous le nom de petit Échiquier.

L'apurement des comptes, confié d'abord aux membres de l'Échiquier, est plus tard attribué à des vérificateurs spéciaux appelés « *auditores comptorum* ».

La reine Élisabeth établit, dans la deuxième année de son règne, deux vérificateurs portant le titre de « *auditors of the impost* », ayant pour fonctions d'apurer les comptes. Ces deux personnages agissent séparément ; chacun d'eux est secondé par un nombreux personnel d'agents. Ils ont pour mission de vérifier la gestion des comptables ; mais, comme leurs fonctions n'ont aucun caractère judiciaire, ils n'ont pas le droit de faire comparaître les comptables pour leur demander des explications. Lorsque les « *auditors* » ont procédé à la vérification, à l'aide des pièces qui leur ont été remises, ils envoient

chancelier de l'Échiquier, du lord chef baron, de trois barons de l'Échiquier et du *cursitor baron*. Cette juridiction est divisée en deux cours : *a*) la cour de loi, qui juge selon les lois : *b*) la cour d'équité, où il est permis aux juges de s'écarter des lois pour juger selon l'équité. Le grand trésorier et le chancelier de l'Échiquier abandonnent aux autres juges l'expédition des affaires relevant de la cour de loi pour s'occuper de l'administration du Trésor royal et des affaires relevant de la cour d'équité.

leur rapport au petit Échiquier, qui s'érige, s'il y a lieu, en cour de justice.

Après la révolution de 1688, le Parlement essaye d'organiser le contrôle législatif. Sous les règnes de Guillaume III et de la reine Anne, la Chambre des Communes nomma des commissaires de vérification « *commissioners of audit* », qui découvrirent un grand nombre d'abus et de détournements ¹. Malgré les résultats obtenus, la Chambre des Communes ne songea pas à faire de ces commissions des institutions permanentes. Elle nomma à de longs intervalles des comités de finances (*finance committees*) chargés de faire des enquêtes sur l'état et l'administration des finances. De 1786 à 1828, la Chambre nomma un comité des finances environ tous les dix ans. Le contrôle parlementaire ne fut exercé qu'à titre exceptionnel, et ce n'est qu'en 1862 que la vérification devint efficace par l'institution d'un comité parlementaire permanent.

Au XVIII^e siècle, le pouvoir royal réorganise le contrôle administratif. Depuis le règne d'Élisabeth, la vérification des comptes était confiée aux « *auditors of the impost* ». L'institution fonctionne très mal ; le contrôle qu'ils exercent sur les finances n'est pas sérieux. En somme,

1. Le titre de ces commissaires était : *Commissioners for auditing the public accounts*.

cette fonction est une sinécure qui coûte 800.000 fr. à l'État. A la suite de la campagne d'économie menée par M. Burke, l'institution est abolie et remplacée en 1785 par le « board of audit » composé de quatre commissaires et d'un président (chairman), tous inamovibles (during good behaviour). Pour les seconder dans leur travail, ils ont sous leur direction un nombreux personnel auxiliaire d'inspecteurs ou « examiners ».

Le « board of audit » ou l'« audit-office » n'est pas destiné à exercer un contrôle direct sur la dépense publique. Selon M. Gladstone, c'est un bureau destiné à s'assurer de la fidélité et de l'exactitude des comptes de la dépense publique; il peut justement être appelé un bureau de vérification. « Essayer de lui conférer des pouvoirs coercitifs et de contrôle ou le droit de juger de l'utilité ou de l'opportunité d'une dépense, serait lui transférer des droits qui appartiennent strictement à la Chambre des Communes ¹. »

Cette institution ne donna pas dès le début de bons résultats. En 1806, le chancelier de l'Échiquier constatait que les dépenses restaient non vérifiées pour une somme de plus de 450.000.000 £ (11.250.000.000 fr.). Il est vrai que ce service avait à liquider un arriéré énorme laissé par ses prédécesseurs.

1. Todd, trad. Boucard et Geze, II, p. 407.

Les méthodes de comptabilité usitées à cette époque rendent infructueux les efforts du pouvoir royal et de la Chambre des Communes pour créer un contrôle sérieux sur les finances. Jusqu'en 1832, les comptables ne tiennent pas de comptes de caisse constatant les recettes et les dépenses ou paiements, et on ne se préoccupe pas de comparer les dépenses avec les crédits votés. Le plus souvent, ces comptes ne sont pas inscrits sur des registres ; on pratique, jusqu'en 1826, le système des tailles. Les versements sont constatés par des encoches faites sur un morceau de bois que le comptable fend ensuite par le milieu : il en donne la moitié, en guise de quittance, à la personne qui a versé l'argent et garde l'autre moitié. Cette opération, qui constatait un versement, était appelée *taille de sol* (tally of sol). Lorsqu'un créancier réclamait son paiement, on lui délivrait en guise de mandat une taille qu'il allait présenter aux caisses publiques. Ce système fut pratiqué jusqu'en 1826. En 1834, on employa ces tailles au chauffage des Chambres du Parlement.

Jusqu'en 1787, certains revenus furent affectés à l'acquittement de dépenses déterminées. De là, résultait un nombre considérable de comptes de détail qu'il était très difficile, sinon presque impossible, de grouper pour les compa-

rer avec les crédits alloués. Ainsi, en 1785, pour se rendre compte des opérations financières de l'administration des douanes, il fallait dépouiller 74 comptes. L'institution du fonds consolidé établit l'unité en faisant disparaître tous les comptes particuliers.

Enfin les comptes sont tenus de la façon la plus fantaisiste. Par exemple, on y trouve les indications suivantes : payé à diverses personnes pour dépenses imprévues de diverse nature : 50.927 £, 17 s 3 d. $\frac{1}{4}$; — payé à diverses personnes pour services spéciaux et pour diverses dépenses relatives aux forces : 27.150 £, 16 s. 3 d. Sous le règne de la reine Anne, Lord Ranelagh, qui était alors payeur, égare une somme de 21.000.000 £².

On comprend qu'avec de tels procédés de comptabilité, un simple contrôle administratif devenait très-difficile et qu'un contrôle parlementaire permanent ne pouvait être sérieux, sauf s'il s'agissait d'abus et de détournements énormes. Ce sont les réformes opérées dans la première moitié du siècle dernier qui, en perfectionnant la comptabilité, ont rendu ce contrôle à la fois possible et efficace. Ces réformes peuvent être rangées dans trois classes différentes :

1. Act 27, Georges III, ch. XIII.

2. DE FRANQUEVILLE, t. III, p. 479.

- 1° Réforme des méthodes de comptabilité ;
- 2° Réorganisation de l'« Audit-office » ;
- 3° Institution d'un contrôle parlementaire permanent.

Réforme des méthodes de comptabilité. — En 1826, la pratique de comptabilité par tailles, étant reconnue comme surannée, est supprimée et remplacée par des écritures.

Jusqu'en 1832, la comptabilité anglaise se bornait à des livres de caisse, « cash-accounts ». Les fonctions de l'« Audit-office » se bornent : 1° à arrêter les comptes ; — 2° à vérifier si les comptables n'ont pas détourné une partie des fonds dont ils avaient le maniement ; — 3° à déterminer si la dépense du département a été en harmonie avec les instructions spéciales ou générales de la Trésorerie. L'« Audit-office » n'opère qu'une vérification purement administrative (administrative audit), et ce service ne recherche pas si les dépenses ont été engagées en excédent des crédits parlementaires, ou si les crédits ont été détournés de leur affectation. Ainsi, la Trésorerie pouvait faire des virements de crédits sans crainte d'être découverte ou censurée par le Parlement. Parfois, l'abus se révélait de lui-même, sans qu'il fût nécessaire de recourir à la comptabilité. Pendant la période qui précéda 1831, les crédits alloués à l'Amirauté furent systématiquement détournés de leur affectation.

En 1832, Sir James Graham, alors premier Lord de l'Amirauté, présenta un bill autorisant l'« Audit-office » à examiner les comptes et pièces justificatives des dépenses de la Marine en les rapprochant des crédits votés pour ce service. L'« Audit-office » devait informer, par un rapport annuel, la Chambre des Communes des résultats de cette comparaison. Ce bill devint loi ¹, et l'on tint pour les dépenses de la Marine des « appropriation accounts », c'est-à-dire des comptes dans lesquels les opérations effectuées sont comparées aux crédits budgétaires.

La même mesure fut appliquée successivement à tous les services publics. En 1846 ², le système des « appropriation accounts » fut appliqué aux dépenses de la Guerre. En 1851 ³, la même mesure fut étendue aux départements nouvellement créés du bureau des Bois et du bureau des Travaux publics. En 1860 ⁴, la réforme est appliquée à la dépense des départements des douanes, du revenu intérieur et du « Post-Office ». Après un rapport favorable du Comité des comptes publics, on soumet, en 1861, au même régime les paiements faits sur les fonds des éventualités civiles (civil contin-

1. 2 et 3, *William IV*, c. 40.

2. 9 et 10, *Vict.*, c. 92.

3. 14 et 15, *Vict.*, c. 42.

4. 24 et 25, *Vict.*, c. 93.

gencies fund). Enfin, des « appropriation accounts » furent tenus pour tous les comptes publics, en vertu de l'« exchequer and Audit department Act » de 1866 ¹.

Cette transformation facilitait le contrôle parlementaire, puisqu'il suffisait d'une lecture superficielle des « appropriation accounts » pour se rendre compte si les crédits parlementaires avaient été dépassés ou détournés de leur destination.

Réorganisation de l'« Audit-office ».— Sous les premiers rois, l'Échiquier cumulait le mouvement des fonds avec la vérification des comptes. Plus tard, une division s'opère dans ses attributions. L'administration des finances est attribuée à un service spécial appelé la Trésorerie, et l'Échiquier ne conserve que le contrôle du mouvement des fonds et le jugement des comptables. Nous avons vu qu'en 1785 le contrôle des comptes fut attribué à l'« Audit-office », et l'Échiquier ne conserva de ses anciennes attributions que le jugement des comptables. En 1834, cette juridiction est remplacée par une administration ayant à sa tête un fonctionnaire inamovible (comptroller general of the receipt and issue of his Majesty Exchequer). Pour sauvegarder l'indépendance

1. 29 et 30, Viet, c. 39.

de ce « comptroller », la loi a fait à ce fonctionnaire une situation privilégiée ¹. D'une part, il est indépendant de la Couronne ; il est nommé à ces hautes fonctions « during good behaviour » ; il ne peut être destitué par la Couronne que sur une adresse des deux Chambres. Ses fonctions sont incompatibles avec tout autre emploi pour lequel la Couronne jouirait du droit de révocation *ad nutum*. — D'autre part, il est indépendant du Parlement. Son traitement est payable sur le fonds consolidé, et il ne peut faire partie de l'une ou l'autre des deux Chambres. Ses fonctions consistent : 1° en l'encaissement et en la garde du Trésor public ; 2° au droit de contrôle sur la Couronne et les ministres pour tout ce qui s'y rapporte ; 3° au droit de tenir registre ². Sur la recommandation de la Commission des comptes publics, un « statute » simplifia le service dont le « comptroller » était le chef et transféra à ce dernier tous les pouvoirs réglementaires et toutes les attributions exercées auparavant par d'autres fonctionnaires de ce département.

A ce moment, le contrôle des finances est exercé par deux services différents : 1° le contrôle préalable est exercé par le « comptroller

1. Acts 4 et 5, *William IV*, c. 15.

2. Todd, trad. Boucard et Geze, p. 365.

general », qui vérifie la légalité des demandes de fonds faites par l'administration ; 2° le contrôle postérieur exercé par l'« Audit-office », qui vérifie la légalité des dépenses une fois faites.

En 1858, le chancelier de l'Echiquier, sir G. Lewis, déposa devant le Comité des comptes publics une proposition ayant pour objet de fusionner les deux services. Cette proposition, vivement combattue par lord Monteagle, alors contrôleur de l'Echiquier, fut abandonnée par le gouvernement. Cependant, le Comité des comptes publics avait voté l'élargissement des attributions de l'« Audit-office », de façon à le placer sur le même rang que les principaux départements de l'État et à dresser un obstacle aux abus existants. On rendrait ainsi, disait-il, le contrôle du Parlement sur le détail des dépenses publiques plus énergique et plus complet¹. Le ministère pas plus que la Chambre des Communes ne se montrèrent favorables à ce projet.

Ce n'est qu'en 1865 que le projet fut repris par le gouvernement. On alléguait, en faveur du projet, que le contrôle de l'Échiquier était devenu insuffisant, irrégulier, inefficace à un haut degré et trop peu important pour justifier

1. Todd, trad. Boucard et Geze, II, p. 268.

le maintien d'un emploi distinct. On ne songeait pas à modifier les attributions exercées par le contrôleur de l'Échiquier ; on voulait les transporter à l'« Audit-office », jusqu'au jour où le Parlement serait en mesure de se livrer à une étude plus approfondie de la question, et de décider si d'autres modifications étaient nécessaires.

En attendant, comme on investissait le président de l'« Audit » de deux fonctions, sa situation était suffisamment améliorée au point de vue pécuniaire et moral, pour sauvegarder son indépendance.

Le projet fut présenté à la session suivante par le chancelier de l'Échiquier. La réorganisation de l'« Audit-office » et du contrôle de l'Échiquier fut votée par les deux Chambres, sous le nom de l'« Exchequer and Audit department bill » (28 juin 1866).

Malgré le changement de ministère qui eut lieu au cours de la session, le bill fut librement accepté et devint la loi fondamentale de la comptabilité anglaise.

D'après cette disposition, 1^o le gouvernement est tenu de verser à la caisse de l'Échiquier le montant des recettes brutes ; — 2^o le compte de l'Échiquier est organisé ; — 3^o Les commissaires de « l'Audit office » sont remplacés par un seul fonctionnaire, qui cumule les attributions du

contrôleur de l'Échiquier et de l' « Audit-office ».

Ces diverses réformes, qui dotèrent les finances anglaises d'un contrôle administratif furent complétées par l'institution d'un contrôle parlementaire permanent.

Institution d'un contrôle parlementaire permanent.— Nous avons déjà dit que depuis la révolution de 1688, la Chambre des Communes avait nommé sur la proposition du gouvernement, des comités de finance (finance committees) chargés de faire des enquêtes sur l'état général des finances. Depuis 1786 jusqu'à 1828, un comité de ce genre avait été élu tous les dix ans. En 1834, un comité de finances fut nommé pour examiner les questions de dépenses militaires coloniales; mais, pendant la période qui s'étend de 1828 à 1848, la Chambre des Communes ne nomma aucun comité chargé d'examiner l'état général des finances. En 1848, un comité départemental de la Trésorerie déclara, dans un rapport, qu'un contrôle efficace des dépenses publiques ne pouvait être assuré qu'autant que les comptes apurés seraient examinés par un comité de la Chambre des Communes; mais ces desiderata restèrent lettre morte.

En 1857, le conseil du Comité des fonds publics émit l'avis que l'ensemble de la comp-

tabilité publique, une fois apurée, fût présenté au Parlement avant la fin de l'année à laquelle elle se rapportait et que ces comptes fussent soumis annuellement à la revision du Comité de la Chambre des Communes. Le 2 février 1860, la Chambre des Communes reçut une motion d'après laquelle « il serait désirable de nommer chaque année un comité spécial pour faire une enquête sur les dépenses des divers services civils (*miscellaneous civil services*) de l'année précédente, sur les paiements imputés sur le fonds consolidé et sur ceux imputés au compte des revenus des bois, forêts et domaines ».

L'opposition du ministère fit échouer ce projet. Cependant, le 29 mars suivant, le gouvernement consentit à la nomination d'un comité dont les pouvoirs seraient limités à une enquête sur les dépenses pour les services divers et à un rapport sur la possibilité d'y faire quelque réduction.

Le Comité déposa le 25 juillet, un rapport demandant que ses pouvoirs fussent renouvelés à la prochaine session.

Le 21 février 1861, un membre de la Chambre des Communes demanda aux ministres s'ils avaient pris des mesures pour donner suite aux recommandations faites en 1857 par le Comité des fonds publics, qui avait émis le vœu qu'un

Comité des comptes publics fût nommé annuellement. Le chancelier de l'Échiquier répondit qu'il approuvait l'application de cette mesure, mais que, pour l'année présente, l'état de la comptabilité ne permettait de soumettre à cet examen que les comptes de l'armée et de la marine ¹. Le 9 avril, la Chambre des Communes nomma, sur la proposition du chancelier de l'Échiquier, un comité spécial destiné à vérifier d'année en année les comptes apurés de la dépense publique. Le ministre ajouta qu'il avait l'intention de proposer l'institution de ce comité à titre permanent.

Le projet fut mis à exécution le 31 mars 1862. On nomma un Comité permanent appelé Comité des Comptes publics pour l'examen des comptes indiquant l'emploi des crédits votés par le Parlement. Le 3 avril, on inscrivit les dispositions qui régletaient la nomination de ce comité dans un « standing order » de la Chambre des Communes.

Après cette longue évolution, l'Angleterre a été dotée d'un contrôle parlementaire permanent. A côté de ce mode de vérification, qui permet aux représentants de la nation de

1. Nous rappelons que c'est en 1861 que des « appropriation accounts » furent dressés pour les comptes du « civil contingencies fund », et que la mesure ne fut étendue à tous les comptes publics qu'en 1866.

s'assurer de l'emploi des fonds octroyés au gouvernement, il existe un contrôle administratif exercé par la Trésorerie sur la gestion des autres départements, et un contrôle géré par un service spécial ayant pour mission : 1° pendant l'exécution du budget, de surveiller les mouvements des fonds ordonnés par la Trésorerie ; — 2° après l'exécution, d'apurer, au nom de la Trésorerie, les comptes des divers départements et de préparer le contrôle parlementaire en vérifiant si le gouvernement a exécuté le budget selon les ordres du pouvoir législatif.

Ces moyens de contrôle ne constituent pas, à proprement parler, des formes de contrôle de l'exécution du budget ; mais, comme le fonctionnement du contrôle parlementaire est étroitement lié à ces modes de vérification, il est nécessaire d'indiquer l'organisation de ces deux contrôles.

CHAPITRE II

CONTROLES EXERCÉS PENDANT L'EXÉCUTION DU BUDGET

CONTROLE EXERCÉ PAR LA TRÉSORERIE

Tout le mécanisme financier de la Grande-Bretagne gravite autour de la Trésorerie, dont le chancelier de l'Échiquier a la direction effective. Cette suprématie s'est affirmée dans la préparation du budget ; elle s'affirmera d'une manière non moins évidente dans l'exécution et le contrôle du budget. En effet, la Trésorerie, ayant la responsabilité générale des finances de l'État, a un droit de contrôle sur toutes les opérations financières des autres départements. La vérification qu'elle exerce à ce titre sur les autres ministères découle du droit qui appartient à toute administration supérieure de vérifier les actes de ses subordonnés. La Trésorerie devra contrôler, pendant l'exécution du budget, toutes

les sorties de fonds ; mais, comme elle pourrait parfois faire preuve de faiblesse envers certains membres du ministère, la Constitution a institué auprès de la Trésorerie un personnage indépendant qui a pour mission de reviser la vérification préalable accomplie par ce département.

En votant le budget, le Parlement a donné des ordres impératifs dont la Trésorerie doit surveiller l'exécution. S'il surgit pendant le cours de l'année financière quelque fait imprévu qui oblige le gouvernement à faire des dépenses non inscrites au budget, la Trésorerie sera dans l'obligation de fournir les fonds nécessaires et d'en contrôler l'emploi. Deux cas peuvent se présenter :

a) Les événements permettent au chancelier de l'Échiquier de demander un vote de crédits supplémentaires : — la Trésorerie exercera son droit de contrôle comme s'il s'agissait de crédits inscrits au budget.

b) Parfois, le gouvernement est obligé de faire face aux éventualités sans attendre un vote de crédits. Ce sera, par exemple, une expédition urgente, des mesures de défense à ordonner qui obligeront les départements intéressés à faire des dépenses non prévues au budget. Les ministres ont à ce point de vue une certaine latitude : ils pourront soit puiser dans les caisses instituées en vue de subvenir aux

dépenses imprévues, soit opérer des virements entre les divers articles de leur budget. La Trésorerie a toujours le droit et le devoir de contrôler préalablement la nécessité de ces diverses opérations. Au commencement du XIX^e siècle, l'Amirauté et la Guerre, s'étant presque complètement affranchies de ce contrôle, engageaient des dépenses et faisaient des virements sans autorisation. Le Comité des finances de 1817 recommanda de réorganiser le contrôle de la Trésorerie ; — le 13 mars 1818, une minute émanant de la Trésorerie essaya de réaliser ce projet. En 1828, le Comité des finances insista de nouveau sur la nécessité de soumettre toutes les opérations financières au contrôle de la Trésorerie. C'est pour donner suite à ce vœu que le système des comptes d'appropriation fut d'abord appliqué à la Marine¹ et ensuite aux autres ministères ; mais, jusqu'en 1845, aucun département ne semble avoir demandé à la Trésorerie l'autorisation de dépasser le montant des crédits qui lui était alloué. Un comité de la Trésorerie pour les dépenses de l'artillerie essaya de mettre fin à cet abus en réclamant l'institution d'un contrôle parlementaire permanent et le droit pour la Trésorerie d'autoriser les dépassements de crédits. C'est

1. Acts 2 et 3, *William IV*, c. 40.

à la suite de cette motion que fut rédigée la minute du 13 janvier 1846, d'après laquelle aucun département exécutif n'a le droit de dépasser le crédit ouvert par le Parlement pour chacun des chapitres généraux ou votes de ses « estimates » respectifs, ni d'employer l'excédent d'un chapitre à couvrir un déficit constaté dans d'autres chapitres sans l'autorisation expresse et préalable de la Trésorerie. Celle-ci ne la donnera qu'après avoir reçu un exposé par écrit des circonstances qui rendent l'adoption de cette mesure indispensable pour le service public. Une résolution de la Chambre des Communes ainsi conçue approuva cette minute de la Trésorerie : « Lorsqu'une certaine somme pour les dépenses d'un service particulier a été fixée par le Parlement, le devoir strict du département qui a la charge et le contrôle de ce service est de veiller à ce que la dépense ne dépasse point le crédit mis à sa disposition pour cet objet. »

On introduit, pour la première fois, dans l'« appropriation act » de 1846-1847, une clause permettant à la Trésorerie de payer les dépenses imprévues des départements de la Guerre et de l'Amirauté en effectuant des virements. Diverses minutes de la Trésorerie réglèrent l'application de cet article, mais l'Amirauté et la Guerre essayèrent de sauvegarder leur auto-

nomie menacée par l'application de ces principes.

L'Amirauté soumet ses virements à la sanction de la Trésorerie, mais elle ne fournit pas à celle-ci les pièces nécessaires pour lui permettre d'exercer un contrôle sérieux. Le plus souvent, l'autorisation est sollicitée quand les dépenses sont faites. En 1862, l'Amirauté réclamait le droit de dépenser, dans chaque chapitre, la totalité du crédit alloué. Si un virement est nécessaire, il doit être soumis à la Trésorerie; mais l'approbation demandée à ce département est une simple formalité destinée à régulariser la situation financière et l'Amirauté n'est pas obligée de la demander avant l'engagement de la dépense. On ajoutait qu'une interprétation restrictive de ces règles n'était pas conciliable avec le secret et la rapidité si souvent nécessaires dans l'exécution des ordres du ministère. En cas de refus de virement, le premier Lord de l'Amirauté serait obligé d'en appeler au Conseil de cabinet, ce qui entraînerait des retards très préjudiciables pour les entreprises projetées.

Pour trancher la difficulté, l'act 28 et 29 Victoria, c. 123, décida que la Guerre et l'Amirauté devaient demander l'autorisation de la Trésorerie pour tout excédent dépassant 500 livres sur les sous-chapitres ou articles d'un crédit.

La minute du 13 janvier 1846 fut appliquée au ministère de la guerre. A cette époque, ce département était scindé en deux ministères, la guerre et l'artillerie, qui avaient chacun leur budget spécial. Ces deux ministères effectuaient, comme l'Amirauté, des virements entre les divers chapitres de leur budget. Lorsque ces deux départements furent réunis pendant l'année financière 1856-1857, les budgets restèrent distincts et les virements devaient être faits, comme par le passé, dans les limites de chacun des crédits alloués. Mais, en 1858, l'article de l'act d'appropriation autorisant les virements fut rédigé d'une façon telle que les virements entre les budgets de l'artillerie et de la marine semblèrent permis. Le Comité des comptes publics de 1862 fit observer, dans son rapport, que cette modification de l'« appropriation act » était contraire aux intentions qu'avaient eues la Chambre et le Gouvernement en conservant la division du budget de la guerre en deux grandes sections, et qu'elle donnait au département de la guerre un droit de virement trop étendu. A la suite de ces observations, le Comité proposa de rédiger la clause de l'« appropriation act » de façon à restreindre le droit de virement dans les limites de chacune de ces sections.

Actuellement, le budget de la guerre n'est

plus divisé en deux sections, et le secrétaire de la guerre est tenu de demander à la Trésorerie une autorisation toutes les fois qu'il a l'intention de faire une dépense excédant les crédits inscrits dans un des sous-chapitres du budget. La Trésorerie doit rendre compte de l'opération au début de la prochaine session de la Chambre des Communes.

Lorsqu'un fait imprévu oblige le gouvernement à dépasser les crédits budgétaires qui lui ont été alloués, le département intéressé doit en aviser la Trésorerie, qui décide s'il faut demander le vote d'un crédit préalablement à l'engagement de la dépense ou si la dépense doit être faite au moyen d'une avance prise sur les excédents des autres chapitres. Si le dernier parti est adopté, la Trésorerie en donne l'autorisation écrite, et, à la fin de l'année financière, le relevé de tous ses virements sera présenté avec pièces à l'appui au Parlement, qui votera, s'il y a lieu, un crédit destiné à couvrir le déficit. Ainsi, la Trésorerie n'autorisera que des virements temporaires qui permettront aux départements de parer aux circonstances imprévues, et le contrôle parlementaire s'exercera sur ces opérations, puisque les virements autorisés par la Trésorerie seront soumis à son approbation sous forme de crédits.

Avant 1863, la Trésorerie statuait définitive-

vement sur l'emploi des excédents de crédits ; mais, sur la proposition du Comité des comptes publics de 1862, la clause insérée dans l'« appropriation act » n'accorda à la Trésorerie que le droit d'autoriser l'emploi temporaire des excédents. Les avances ainsi faites doivent être soumises à la sanction du Parlement et les déficits couverts comme le Parlement le décidera¹. Les détails de l'application du nouveau principe furent réglés par une minute de la Trésorerie du 27 janvier 1863, qui énumère : 1° les circonstances dans lesquelles les départements de la Marine et de la Guerre peuvent demander à la Trésorerie l'autorisation de faire un virement ; — 2° les pièces à fournir et les formalités à remplir pour que la Trésorerie soit en mesure de justifier, devant la Chambre des Communes, la légalité du virement.

Cette mesure fut immédiatement appliquée. Un état des excédents et des déficits sur les crédits du service de l'armée pour l'année 1862-1863 fut communiqué, avec pièces à l'appui, au Comité des comptes publics de 1864, qui constata dans son rapport les bons effets de cette réglementation.

Comme il est souvent difficile de déterminer, avant la clôture des comptes, quel sera le mon-

1. 25 et 26, act *Victoria*, c. 71, sect. xxvi.

tant de l'excédent ou du déficit, les divers départements ne demandent l'autorisation à la Trésorerie que lorsque le compte doit être arrêté ; on va même plus loin, et la Trésorerie sanctionne un virement en prévision d'un excédent qui peut-être ne se réalisera pas.

La Trésorerie ne peut autoriser les services civils à employer les excédents d'un chapitre à couvrir les déficits d'un autre. Les excédents doivent être versés à l'Échiquier et les déficits couverts par des crédits votés par le Parlement. Les virements ne sont possibles pour les services civils que d'un sous-chapitre d'un même chapitre à un autre sous-chapitre. En général, l'autorisation de la Trésorerie est nécessaire ; cependant, il est certains cas où les départements peuvent agir de leur propre autorité.

La Trésorerie exerce un contrôle hiérarchique sur toutes les opérations financières des divers départements ; mais, comme elle confie cette mission à un fonctionnaire qui synthétise les attributions d'une administration entière, nous examinerons ce mode de contrôle après avoir indiqué les attributions de l'« Audit — office ».

CONTROLE EXERCÉ PAR L' « AUDIT-OFFICE »

L'administration dont le contrôleur auditeur général est le représentant porte le nom de « Exchequer and Audit département » ou « Audit-office ». Cette administration comprend environ 200 agents nommés par la Trésorerie, qui ont pour fonction de préparer les décisions du contrôleur et de l'assistant chargé de le suppléer. Le personnel est divisé en deux catégories: le service de direction (Directing branch) et le service de vérification (Examining branch). L'« Audit-office » est réparti en sept divisions composées de clercs et d'examineurs. C'est à la première division qu'appartient le contrôle préalable des sorties de fonds.

On serait porté à assimiler ce service à une juridiction analogue à la Cour des Comptes italienne, qui a pour mission d'exercer un contrôle préalable sur les actes des ordonnateurs et de vérifier la gestion des comptables. Les publicistes anglais qualifient à la vérité la vérification opérée par le contrôleur de judiciaire; cependant, nous croyons, avec la plupart des auteurs qui ont traité ce sujet, que l'« Audit-office » n'est plus, comme l'ancien Échiquier,

dont il dérive indirectement, une juridiction financière :

1° Tout tribunal suppose des décisions judiciaires rendues par plusieurs personnes physiques. Or, le contrôleur général agit seul. Ses sous-ordres sont de simples employés sans autorité propre qui préparent les décisions dont il prend toute la responsabilité. D'autre part, le contrôleur ne rend pas des arrêts exécutoires contre les comptables en débet ; il prend de simples décisions administratives qu'il transmet à la Trésorerie, et ce département a le droit de reviser et de modifier les décisions du contrôleur avant de les appliquer.

2° L' « Audit-office » ne vérifie pas de sa propre autorité les actes des personnes qui ont eu la direction des finances de l'État ; il ne soumet pas, comme la Cour des Comptes française, tous les comptes à un examen aussi détaillé qu'approfondi ; c'est sur la réquisition de la Trésorerie qu'il agit. Dans son travail de vérification, il procède par épreuves.

3° Une juridiction financière apure les comptes qui lui sont présentés, sans se préoccuper officiellement des améliorations que l'on pourrait introduire dans le service de la comptabilité. L' « Audit-office » rédige, au contraire, pour les comptables, des instructions qui leur sont envoyées après approbation de la Trésorerie.

Au point de vue du contrôle budgétaire, l' « Audit-office » cumule deux attributions qui étaient dévolues; avant 1866, à deux services différents : le « comptroller general » et l' « Audit-office »¹. En effet, il a à exercer : 1° un contrôle sur le mouvement des fonds ; 2° un contrôle administratif, qui prépare et facilite le contrôle parlementaire.

Le rapport du Comité des Finances de 1856 définit ainsi les fonctions de l' « Audit-office » en matière de contrôle préalable : « Il est le grand conservateur des revenus de l'État. Toute son autorité sur les départements administratifs qui font des recettes, sur les départements qui effectuent des paiements, consiste à empêcher l'emploi illégal d'une fraction quelconque du revenu public. Les attributions constitutionnelles des fonctionnaires de l'Échiquier, qui sont nommés à vie, sont de veiller à la conservation et à l'appropriation régulière des deniers publics. Dans ce but, l'Échiquier est chargé de l'encaissement des revenus ; ces derniers sont inscrits à son nom et confiés à ses soins jusqu'au moment où ils seront déboursés, en vertu des autorisations du Parlement, pour le service de l'État. L'Échiquier a en main cette arme de

1. L' « Audit-office » a une troisième fonction qui consiste à vérifier les opérations des comptables. Nous nous bornons à signaler cette attribution qui n'a pas trait au contrôle budgétaire.

pouvoir refuser sa sanction à toute demande de quelque ministre ou département qu'elle puisse émaner, si ces demandes ne se trouvent pas d'accord avec les prescriptions du Parlement.»

Le fonctionnement du contrôle préalable exercé par l'« Audit-office » suppose le budget en cours d'exécution. La Chambre des Communes est en train de voter et a voté le budget ; le gouvernement assure le fonctionnement des services publics. L'« Audit-office » exerce pendant le cours de ces diverses opérations un double contrôle sur les recettes et sur les dépenses ¹.

Les revenus de l'État sont moralement centralisés à la Banque d'Angleterre au compte unique connu sous le nom de Fonds consolidé, sur lequel l'« Audit-office » exerce une surveillance constante. Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, les recettes étaient versées à l'Echiquier ², qui entretenait des fonctionnaires spéciaux appelés « Tellers » pour garder cet argent. Les paiements étaient faits à l'Echiquier. On reconnut les inconvénients de cette pratique, et,

1. Les sommes provenant de l'emprunt sont comme le produit de l'impôt versé au fonds consolidé.

2. A cette époque, la garde du produit des taxes parlementaires et des taxes royales était confiée à deux services différents. Sous le règne de Georges III, cette distinction fut abolie par l'act 27, Georges III, c. 13, et le produit de tous les impôts fut réuni pour former le fonds consolidé, « the consolidated fund ».

à la fin du XVIII^e siècle, l'État fit faire ses paiements par l'intermédiaire de la Banque d'Angleterre. Les comptes étaient arrêtés tous les soirs, et l'Echiquier encaissait ou déboursait les différences selon que le compte se soldait par un excédent ou un débet. En 1834, on supprima les caisses des « Tellers »; la Banque d'Angleterre et d'Irlande fut chargée d'encaisser et de payer les dépenses et les recettes de l'État. Depuis l'adoption de ce régime, qui est encore en vigueur, l'État n'a plus ni caisse ni argent. Le tout est représenté par un compte ouvert en son nom à la Banque d'Angleterre; tous les jours, les receveurs des régies financières versent, à l'actif du compte de leur administration, les recettes de la journée à une succursale de la Banque d'Angleterre¹, et les administrations dont ils relèvent envoient tous les jours à la Banque l'ordre de porter au compte de l'Echiquier les encaissements faits en leur nom.

L'« Audit-office » reçoit des diverses régies financières un état récapitulatif de toutes les sommes versées au compte de l'Echiquier. La

1. Lorsque la Banque d'Angleterre ou d'Irlande n'a pas de succursale dans le lieu où doit être effectué le versement, les fonds sont remis à une banque locale, contre un billet payable dans trois ou quatre jours à Londres. Ce titre est transmis à l'office central de Londres, qui se charge d'effectuer le versement.

Banque d'Angteterre transmet aussi le compte détaillé des sommes versées au crédit de l'État. En rapprochant ces deux documents, l'« Audit-office » peut s'assurer que toutes les recettes ont été portées au compte de l'État et que les chefs de service n'ont pas détourné une partie des recettes pour augmenter les crédits dont leur administration dispose.

L'« Audit-office » connaît le chiffre des sommes portées au crédit de l'État. Ce service s'est assuré que toutes les créances sont réellement rentrées. A présent, il aura pour mission de garantir ce trésor contre les entreprises des ministres qui auraient engagé des dépenses sans vote préalable du Parlement. Pour rendre cette tâche possible, la constitution anglaise a entouré toute sortie de fonds portés au compte de l'État d'une série de formalités destinées à faciliter le contrôle de l'« Audit-office ».

Nous avons deux cas à distinguer :

1° *L'argent qui doit sortir du compte de l'État est destiné à payer une dépense du fonds consolidé.*

— Le service chargé d'acquitter la dépense a adressé une demande au « paymaster general » qui l'a transmise à la Trésorerie. Après l'avoir examinée, la Trésorerie demande à l'« Audit-office » l'autorisation de retirer la somme demandée sur le crédit du compte de l'Echiquier. L'« Audit-office » exerce dans ce cas un contrôle moral, en

ce sens qu'il n'a pas à vérifier si la somme demandée est égale ou supérieure aux crédits votés; il se borne à examiner si l'argent qui va sortir du compte est destiné à une dépense légitimée par les lois et règlements. S'il s'agit d'une nouvelle dépense que la Trésorerie veut acquitter sur le fonds consolidé, le « warrant » ou tout autre document qui crée la fonction ou fixe le subsidie doit être remis, examiné et enregistré. Si cet examen est favorable, le contrôleur général délivre un titre autorisant la Trésorerie à prélever la somme demandée sur le compte de l'État. La Trésorerie, munie de ce titre, donne l'ordre à la Banque de transporter la somme dont la sortie a été autorisée, au compte du comptable chargé du paiement¹ et d'informer l'« Audit-office » du transport, afin qu'il puisse tenir à jour le compte de l'Echiquier.

2° *Il s'agit d'un paiement à effectuer sur les crédits votés par le Parlement.* Avant de donner l'autorisation de transporter les fonds, le Contrôleur général devra s'assurer de l'existence:

a) De votes de la Chambre des Communes en Comité des subsides accordant à la Couronne des crédits pour le montant de la somme demandée. Ces votes doivent être visés par un acte du Par-

1. Comme il s'agit de grosses sommes à répartir entre les divers services d'un département, le comptable désigné sera le « paymaster general ».

lement mettant à la disposition du Trésor les voies et moyens pour mettre les votes de subsides à exécution;

b) D'une ordonnance royale signée de la main du roi et contresignée par deux lords Commissaires de la Trésorerie, autorisant la Trésorerie à employer les subsides accordés à la Couronne ¹;

c) D'une réquisition de la Trésorerie, enjoignant au contrôleur général de l'autoriser à prélever sur le compte de l'État la somme demandée.

L'« Audit-office » exerce, dans ce cas, un contrôle matériel, puisqu'il doit s'assurer que la somme demandée n'est pas supérieure à celle qui a été votée en Comité des voies et moyens. Lorsque ce service aura vérifié la légalité de la demande, il délivrera à la Trésorerie l'autorisation de prélever une somme déterminée sur le compte de l'Échiquier. Celui-ci ordonne à la Banque de transporter la somme demandée au compte du « paymaster general »; ensuite, elle informe du transport le contrôleur général qui le mentionnera dans ses écritures.

1. La nécessité d'une ordonnance royale s'explique par les précédents historiques. Autrefois, le Parlement attribuait les subsides au Roi qui en avait la libre disposition. Puisque cet argent est censé être la propriété du souverain, celui-ci doit manifester par une ordonnance royale l'intention d'employer les fonds mis à sa disposition.

La mission du contrôleur de l'Échiquier consiste à vérifier la légalité des opérations financières, mais il n'a pas à apprécier l'opportunité de l'acte ministériel qui entraînera la dépense. Un secrétaire de l'« Audit-office » déterminait ainsi les attributions de cette administration : « Toute l'expérience que nous avons pu acquérir comme vérificateurs des imputations des crédits, tend à nous convaincre que nous ne devons avoir avec les départements exécutifs d'autres relations que celles qui sont nécessaires pour obtenir des renseignements. Tout ce qui tend à nous associer, directement ou indirectement, aux opérations pécuniaires du gouvernement ne peut que tendre à porter atteinte à la confiance qu'inspirent les rapports dans lesquels nous devons soumettre ces opérations au jugement du Parlement. C'est pourquoi nous ne devrions jamais être appelés à conseiller, à contrôler ni à adresser des remontrances ¹. » Le contrôleur de l'Échiquier se désintéresse de l'appréciation des actes du gouvernement, et ne les examine qu'au point de vue budgétaire ².

Si un conflit s'élevait entre le contrôleur général, le différend serait porté devant la Cour du Banc du Roi. En pratique, on n'a jamais

1. TODD, *op. cit.*, t. II, p. 407.

2. BESSON, *op. cit.*, p. 534.

recours à l'autorité judiciaire pour trancher le débat. Le plus souvent, les difficultés sont réglées à l'amiable et par voie d'arbitrage, après un échange de vues entre le contrôleur de l'Échiquier et le département intéressé. Si l'« Audit-office » se refuse à toute concession, le Gouvernement s'incline devant sa décision.

Lorsque les fonds ont été portés au compte du « paymaster general », les départements intéressés sont avisés que la totalité ou partie des crédits qui leur ont été alloués par la Chambre des Communes sont mis à leur disposition chez le « paymaster general » et c'est l'administration qui doit veiller à ce que l'argent soit employé conformément aux ordres du Parlement.

En règle générale, l'« Audit-office » contrôle tous les mouvements des fonds publics ; cependant, nous avons à signaler trois exceptions :

1° Les arrérages de la dette publique sont payés directement par la Banque d'Angleterre et d'Irlande avec les fonds qui leur sont déposés au crédit de l'État ;

2° Les receveurs des administrations financières ont le droit de payer à leur caisse le traitement des agents de leur administration : c'est une avance qui sera remboursée dans la suite avec les crédits votés. De même, les pensionnés de l'État qui vivent dans des endroits éloignés de toute succursale de la Banque

d'Angleterre et d'Irlande peuvent obtenir une autorisation spéciale pour se faire payer à la caisse publique la plus voisine.

3° Le compte de caisse du « paymaster general », qui est alimenté par les sommes provenant de la vente du vieux matériel, des sommes placées en dépôt, des droits perçus à l'étranger par les agents diplomatiques, des redevances dues par les colonies à la métropole en échange de la protection militaire qu'elle leur accorde, lesquelles sont portées au crédit du compte de caisse du « paymaster general » et employées à alimenter ses opérations journalières. Le Comité des comptes publics a proposé de mettre fin à cet état de choses en émettant le vœu que ces sommes ne servent plus à couvrir les dépenses publiques, mais qu'elles soient, selon leur destination, versées au compte de l'Échiquier ou placées ou conservées en dépôt.

Le contrôle préalable exercé par l' « Audit-office » ne s'applique qu'aux mouvements de fonds. « A proprement parler, le contrôle de l'ordonnancement, tel que nous l'entendons en France, n'existe pas en Angleterre. Ce contrôle très général suffit pour mettre obstacle aux dépassements de crédits ; mais les manquements au principe de la spécialité budgétaire échappent ainsi à son action ; les interventions de crédits et autres irrégularités de cette nature

ne peuvent être relevées en effet que par la revision des mandats de payement et des pièces justificatives du droit des créanciers. Or, le contrôleur ne se livre pas à cet examen préalable ; la vérification des ordres de paiement n'a lieu qu'*a posteriori*, lors de l'apurement de la comptabilité du paymaster ¹. Les grands chefs de service pourront alimenter certaines entreprises par des virements illégaux. L'autorisation de retirer les fonds portés au compte de l'Échiquier est bien accompagnée d'une instruction impérative ordonnant d'appliquer ces fonds au service particulier pour lequel ils ont été octroyés par le Parlement ; mais aucune formalité n'assure le respect de cette prescription. » Le contrôle exercé postérieurement par l'« Audit-office » et ensuite par le Parlement fera découvrir les irrégularités commises par les ordonnateurs ; mais la dépense sera faite, et le Parlement, obligé d'accepter cet

1. Depuis 1833, il n'y a en Angleterre qu'un payeur unique, le « paymaster general », qui délègue une partie de ses pouvoirs à un nombreux personnel d'agents subalternes qui composent le « Pay-office. » Cependant cette règle souffre quelques exceptions :

1^o L'armée, la marine et les services civils possèdent un certain nombre de comptables subordonnés appelés « sub-accountants » auxquels la Trésorerie fait des avances temporaires qu'elle emprunte à la caisse du Treasury Chest Fund et du Civil Contingencies fund ;

2^o Les comptables des régies financières acquittent certaines dépenses sur le produit de leurs recettes ;

3^o Les arrérages de la dette publique sont payés directement par les banques d'Angleterre et d'Irlande.

état de choses, sera contraint en fait de voter de nouveaux crédits, si cela est nécessaire ¹, quitte, s'il le juge à propos, à mettre en jeu la responsabilité ministérielle.

Ce contrôle préventif n'est organisé que pour les sorties de fonds, mais aucun tribunal ni aucun fonctionnaire ne vérifient, préalablement à l'exécution, la légalité des actes des ordonnateurs.

1. En 1864, le département de l'Amirauté opéra un virement important et dépensa, à Hong-Kong, les crédits alloués pour des travaux à faire à Portsmouth. Lorsque l'affaire fut portée à la Chambre, un des membres des Communes demanda au chancelier de l'Échiquier ce qui arriverait si la Chambre refusait de ratifier la dépense. « Ma réponse, dit le ministre, ne peut être que celle du speaker Onslow : Dieu seul le sait. »— Dans le budget de 1884, la Trésorerie sanctionna le paiement d'une dépense faite à cause de l'épuisement des crédits sur les ressources de la gestion 1885-86. Le « comptroller » fit observer, dans son rapport, qu'il eût été plus régulier d'avouer la dépense et de demander au Parlement des crédits supplémentaires. Ces deux faits sont rapportés dans l'ouvrage de M. DE FRANQUEVILLE III, p. 511 et 524.

CHAPITRE III

CONTROLES EXERCÉS APRÈS L'EXÉCUTION DU BUDGET

CONTROLE EXERCÉ PAR L' « AUDIT-OFFICE »

Le budget est exécuté : les administrations financières ont perçu les fonds, et les dépenses ont été faites ; l'année financière est close. Les documents de la comptabilité vont être comparés au budget. En d'autres termes, les faits et gestes du gouvernement seront rapprochés des décisions du pouvoir législatif, et ce dernier va examiner s'il existe une conformité parfaite entre cette double série d'actes financiers. Cet examen constituera le contrôle de l'exécution du budget.

La comptabilité par exercice n'étant pas admise en Angleterre, la clôture des opérations financières s'effectue le 31 mars. Tous les crédits non épuisés sont annulés¹. Si cela est

1. Cette pratique a été introduite en 1862. Actuellement, les administrations ne peuvent reporter sur l'année courante les crédits non

nécessaire, la Chambre des Communes alloue de nouveaux crédits pour acquitter les créances impayées. Pour éviter les conséquences fâcheuses résultant de la clôture brusque de la gestion financière, la Trésorerie met à la disposition du « paymaster general » une provision d'une cinquantaine de millions de francs, destinée à payer, pendant les trois mois qui suivent la clôture, les dépenses de l'année expirée ordonnées avant le 1^{er} avril.

L'« Audit-office » va opérer une double vérification :

1° Une vérification purement administrative, qui aura pour but de s'assurer de la fidélité des comptables;

2° Une vérification ayant pour but de préparer et de faciliter le contrôle parlementaire.

employés, sauf s'il s'agit de travaux devant durer plus d'un an et pour lesquels un devis estimatif du coût total a été voté.

L'introduction de ce principe dans les finances anglaises remonte à une date relativement récente. En 1857, le Comité des fonds publics exprima ce désir « que les soldes non dépensés fussent reversés, et que tous les crédits non employés, mais nécessaires pour achever les services auxquels ils ont été affectés, fussent votés à nouveau ». La même motion fut votée en 1860 par le Comité des « miscellaneous estimates » et, en 1861, par le Comité des comptes publics. Le 24 juin de la même année, le secrétaire de la Trésorerie déclara que le ministère avait pris les mesures nécessaires pour faire exécuter ces résolutions. Le nouveau système fut partiellement appliqué la même année. Ce n'est qu'en 1863 qu'il reçut son application complète. Aujourd'hui, les crédits sont alloués pour les services venant en cours de paiement pendant l'année, au lieu d'être accordés comme auparavant pour les services de l'année. (Voir Todd, trad. Boucard et Geze, p. 404.)

Nous avons déjà dit que les divers départements tiennent deux sortes de comptes : les « finance accounts », contenant un exposé détaillé de toutes les recettes ; ces comptes indiquent la situation financière du service qui les produit ; — et les « appropriation accounts », où les dépenses sont comparées aux crédits parlementaires, aux lois et règlements sur les dépenses publiques ¹.

Les « finance accounts », ne permettant pas de suivre l'emploi des crédits, demeurent théoriquement en dehors du contrôle direct de l'« Audit-office ». L'act de 1866 a conféré à la Trésorerie le droit d'apurer ces comptes ; mais, en pratique, le ministère délègue ses pouvoirs au contrôleur de l'Échiquier. La Trésorerie est seule juge de l'opportunité des vérifications ; elle peut les supprimer dans certains cas, sauf à exposer devant le Parlement les raisons qui la font agir ainsi ². Sur l'invitation formelle de la Trésorerie, le contrôleur de l'Échiquier examine les comptes des régies financières et des comptables chargés des paiements. L'« Audit-office » ne se livre pas à un examen détaillé et

1. A côté de ces deux séries de comptes, il existe en Angleterre des comptes de finance qui sont des documents statistiques donnant le chiffre des dépenses et des recettes de chaque service. Ce sont ces comptes que consulte le chancelier de l'Échiquier pour faire son exposé financier devant le Comité des voies et moyens.

2. Art. 44 de l'act de 1866.

approfondi des comptes qui lui sont soumis ; il s'attache surtout à vérifier si les comptes ont fait l'objet d'un contrôle administratif régulier pendant la période d'exécution du budget. Par exemple, l'« Audit-office », appelé à vérifier des comptes de recettes, s'assurera que toutes les sommes portées au crédit du compte, à titre de remboursement ou de remise de droits, sont appuyées de pièces justificatives, et si le chiffre des sommes versées au compte de l'Échiquier concorde avec celui fourni par les comptes de la banque. S'il s'agit d'un compte de dépense, l'« Audit-office » s'assurera que le compte est appuyé des pièces et certificats qui doivent être fournis par le département intéressé.

Ce contrôle se fait au siège de l'Administration contrôlée. Si la gestion est reconnue régulière, le contrôleur de l'Échiquier approuve et signe le compte, puis délivre à l'agent comptable un certificat qui lui tient lieu de décharge. S'il découvre des irrégularités, le contrôleur ne peut agir de sa propre autorité ⁴ ; il adresse à

4. L'art. 41 de l'act de 1866 réglemeute ainsi cette matière. Tout comptable ou, en cas de décès, son représentant devra, à l'expiration de sa gestion, verser au fonctionnaire autorisé à les recevoir les fonds publics perçus en vertu de ses fonctions, et, dans tous les cas où il paraîtra au contrôleur auditeur général que les sommes ont été indûment et sans nécessité retenues par le comptable, il signalera le cas à la Trésorerie, qui prendra telles mesures qu'elle jugera convenable en vue de recouvrer, par voie de justice ou autres moyens

la Trésorerie un rapport mentionnant les faits incriminés. Celle-ci, après examen, prend les mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts du Trésor, puis retourne au contrôleur de l'Échiquier le compte avec les modifications qu'elle a cru devoir y introduire, en l'invitant à l'approuver.

Lorsque ce travail de vérification est accompli, les comptes sont imprimés et présentés au Parlement avec le rapport du contrôleur de l'Échiquier.

Le contrôleur de l'Échiquier préparera le contrôle du Parlement en examinant les « appropriation accounts ». En vérifiant la gestion des comptables, l'« Audit-office » agissait en vertu d'un mandat formel de la Trésorerie. Au contraire, quand il examine les « appropriation accounts », il agit, non plus comme mandataire du ministère, mais comme représentant légal du Parlement.

Chaque mois ou chaque trimestre ¹, les chefs de l'administration ou les agents supérieurs désignés pour la circonstance par la Trésorerie, soumettent au contrôleur de l'Échiquier un état

légaux, le montant des sommes avec les intérêts sur la totalité ou une partie, pour telle période et à tel taux, ne pouvant excéder cinq pour cent, que la Trésorerie estimera juste et raisonnable.

4. L'art. 23 de l'act de 1866 charge la Trésorerie de régler toutes les formalités relatives à la présentation de ces comptes.

récapitulatif des opérations du mois et du trimestre, qui arrête à cette date le solde des opérations effectuées depuis l'ouverture de l'année financière. Ce compte est présenté par articles de recettes et de dépenses. Les crédits votés par le Parlement, les rentrées pour cause de redressements et rectifications de sommes indûment payées forment les recettes. Le chapitre de dépenses comprend les paiements. Si le compte est présenté à la fin de l'année, on mentionne toutes les sommes non dépensées sur les crédits alloués. Le contrôleur de l'Échiquier examine ces comptes. Si les chiffres ne lui donnent pas des renseignements suffisamment précis, il a le droit de se faire présenter la comptabilité de l'administration, dont il vérifie les comptes.

L'« Audit-office » se livre à une vérification minutieuse des comptes des administrations civiles. Les pièces justificatives sont contrôlées jusque dans leurs moindres détails. La vérification des comptes de la Marine et de l'Armée n'est pas aussi complète. Le contrôleur de l'Echiquier est autorisé à admettre comme régulières toutes les pièces déjà vérifiées par l'autorité administrative chargée de contrôler le département ¹.

1. Art. 29 de l'act de 1866.

Ces comptes partiels serviront aux divers départements à dresser leurs « appropriation accounts », que les agents¹ supérieurs de l'administration devront présenter sous leur responsabilité propre après la clôture de l'année financière. Ces comptes sont remis à l'« Audit-office » par les services civils huit mois après la clôture de l'année financière (30 novembre). Pour les départements de la Guerre et de la Marine, le délai est prorogé d'un mois ; c'est donc le 31 décembre que le contrôleur de l'Echiquier est saisi de tous les comptes qui retracent l'histoire de l'exécution du budget. Le travail de contrôle auquel il va se livrer est singulièrement simplifié par les vérifications opérées sur les comptabilités périodiques. L'« Audit-office » doit s'assurer que le point de départ du compte est régulier, c'est-à-dire que le reliquat des crédits non épuisés a été versé au compte de l'Echiquier. Il compare ensuite le montant des divers chapitres inscrits au compte avec les chiffres du bill d'appropriation et rapproche le montant des paiements faits du total des sommes portées dans chacune des comptabilités périodiques qu'il a déjà examinées en détail ; les vérifications une fois faites,

1. Ces agents sont appelés « accounting officers » ; ce sont des comptables fictifs qui ne manient pas directement les deniers publics.

il certifie le compte exact en formulant ses réserves s'il y a lieu.

Dans cette vérification récapitulative, le contrôleur de l'Échiquier n'examine pas en détail toutes les dépenses portées dans les « appropriation accounts ». Pour les services civils, il peut procéder à un contrôle de détail; mais, s'il le juge à propos, il peut s'en dispenser avec l'assentiment de la Trésorerie. Pour les comptes de la Guerre et de la Marine, on se contente de procéder par épreuves (Test-audit), c'est-à-dire à une vérification très détaillée d'une partie des comptes¹. L'« Audit-office » procède pour les comptes soumis au « Test-audit » à l'examen approfondi des pièces de paiement en recommençant le travail de contrôle déjà effectué par l'administration.

Après s'être assuré de l'exactitude matérielle des « appropriation accounts », le contrôleur de l'Échiquier fait un rapport pour signaler au Parlement toutes les irrégularités relevées dans les comptes.

Le travail de vérification a été commencé le 1^{er} décembre pour les services civils, le 1^{er} janvier pour les comptes de la Marine et de la Guerre. Grâce à la méthode employée et au contrôle déjà

1. On soumet chaque année un sixième des comptes de la guerre et de la marine au « Test-audit ».

exercé en cours de gestion, le travail est très rapidement fait. Les comptes, accompagnés du rapport, sont transmis à la Trésorerie le 15 janvier pour les services civils, et le 31 du même mois pour la Guerre et la Marine. A son tour, la Trésorerie doit en saisir la Chambre des Communes dans la première quinzaine du mois de février. Si la Trésorerie ne transmettait pas les pièces dans le délai voulu, le contrôleur de l'Échiquier pourrait effectuer directement le dépôt.

Pendant l'exécution du budget, le contrôleur de l'Échiquier a vérifié les sorties de fonds. Lorsque les dépenses ont été effectuées, il a, en tant que mandataire de la Trésorerie, vérifié les comptes des comptables. Ensuite, il s'est assuré si les ordonnateurs se sont conformés aux ordres du Parlement, et il a signalé les irrégularités qu'il a pu relever. Sa mission est terminée ; c'est au pouvoir législatif à examiner si ses décisions ont été respectées.

CONTROLE PARLEMENTAIRE

Les « standing orders » ¹ de la Chambre des Communes portent qu'il y aura une commission

1. *Common's standing orders*, XXXII (9 avril 1862, amendés le 28 mars 1870).

permanente, désignée sous le nom de « Comité des comptes publics » (standing Committee of public accounts), qui examinera les comptes et notamment l'appropriation des sommes votées par le Parlement pour faire face aux dépenses publiques. Le nombre de ses membres est fixé à onze ¹; le quorum est de cinq. On avait proposé de faire nommer les membres de ce comité par le « committee of selection », mais les membres de ce dernier comité ne voulurent pas prendre la responsabilité de ce choix. Le Comité est actuellement nommé par le gouvernement, après entente avec les membres de la Chambre les plus compétents en matière financière. Les mêmes députés sont généralement désignés chaque année pour faire partie de ce comité. Il est d'usage que le secrétaire actuel et le secrétaire précédent de la Trésorerie en fassent partie. Le secrétaire actuel fait connaître officiellement les mesures prises par la Trésorerie pendant le courant de l'année écoulée pour faire exécuter les recommandations faites l'année précédente par le Comité. Si une des recommandations a été reconnue par la Trésorerie impraticable ou inopportune, le secrétaire expose les raisons qui ont empêché son application.

1. Lors de son institution (1862), le nombre des membres de ce Comité était fixé à 9; une ordonnance du 28 mars 1870 en porta le nombre à 11.

Le Gouvernement met son amour-propre à choisir quelques membres de ce comité parmi ses adversaires politiques. Presque toujours, le Président fait partie de l'opposition.

Les comptes d'appropriation que le Comité aura à examiner sont mis dans le même ordre que les « estimates ». Chaque chapitre est inscrit dans un tableau indiquant, d'une part, le chiffre des crédits votés par le Parlement et, de l'autre, les dépenses effectuées par le gouvernement. Chaque article isolé peut présenter une somme de dépense supérieure à celle qui a été votée; mais le total des dépenses portées dans les divers articles d'un chapitre ne doit pas être supérieur au crédit alloué par le Parlement pour ce chapitre.

Le compte détaillé de chaque chapitre est signé par l'« accounting officer »; il est accompagné des renseignements relatifs aux excédents de dépenses et suivi d'un rapport du contrôleur de l'Échiquier, qui en certifie l'exactitude et présente ses observations.

L'examen des comptes commence généralement dans le courant du mois qui suit l'ouverture de la session. Le Comité se réunit une fois par semaine, d'ordinaire le mercredi, dans la salle du palais de Westminster. Le contrôleur auditeur assiste aux séances pour soutenir les conclusions de son rapport. C'est en présence

des « accounting officers » de l'administration, dont la gestion est vérifiée, que le Comité examine les comptes et les observations de l'« Audit-office ». Le Président du Comité interroge ces fonctionnaires, et leur demande, s'il y a lieu, des explications ou des justifications. Si le Comité le juge à propos, il peut ordonner la comparution des comptables ou la communication de leurs registres.

A mesure que ces travaux avancent, le Président en fait connaître le résultat à la Chambre des Communes au moyen de rapports auxquels il annexe le compte rendu sténographié des séances. Les rapports présentés à la Chambre dénoncent les irrégularités que l'examen des comptes a révélées en réclamant la répression, s'il y a lieu, et en indiquant les réformes que l'examen des comptes a suggérées au Comité. Ces rapports ne sont pas sanctionnés par un acte législatif réglant définitivement le budget exécuté. Cependant, les recommandations du Comité ne restent pas lettre morte :

1° Lorsqu'un abus est découvert, l'opposition ne manque pas de soulever devant la Chambre une discussion politique, qui peut parfois aboutir à un vote condamnant le fait signalé par le Comité. En 1873, le Comité des comptes publics ayant appelé l'attention de la Chambre sur un dépassement de crédit de près d'un million de

livres sterling imputable à l'administration des Postes, le fait provoqua à la Chambre des Commune un débat qui aboutit à un vote de blâme à l'adresse du « postmaster general »,

2° La Trésorerie adresse aux services publics des minutes destinées à faire exécuter les recommandations du Comité.

Le contrôle législatif n'aboutissant pas à une loi de règlement, la Chambre des Lords ne joue, en général, aucun rôle dans le contrôle de l'Exécution du Budget. Son intervention ne serait nécessaire que si, les travaux du Comité ayant relevé un déficit, le Parlement était obligé de le combler au moyen d'un vote de crédits complémentaires. Dans ce cas, ses attributions seraient les mêmes qu'en matière de lois de finance.

CONCLUSION

Le budget anglais n'est pas, comme un grand nombre de nos institutions, une œuvre essentiellement rationnelle, édifiée de toutes pièces après une révolution qui essaya de faire table rase du passé. L'institution est aussi vieille que la constitution anglaise, et les hommes d'État qui ont collaboré à son édification l'ont progressivement améliorée sans, jamais songer à la détruire pour la refaire dans son ensemble. Ces hommes n'ont pas cherché à construire « un budget dont la magistrale ordonnance réponde aux conditions d'unité, de clarté et de juste équilibre qui sont passées chez nous à l'état de principes et d'axiomes scientifiques¹ »; mais ce qui importait à leurs yeux, c'était d'assurer par la voie la plus sûre, la plus directe et la plus rapide, l'équilibre du budget et la stabilité de ses prévisions.

« Les Anglais, peuple pratique, se désintéressent volontiers des formes et des combinaisons savantes que la théorie française a organisées sans

1. BESSON, *Le contrôle des budgets*, p. 419.

doute pour le plus grand bien de nos finances, mais aussi par amour de cette symétrie classique, de ces formules bien équilibrées où se complaît le génie des races latines. Les Anglo-Saxons ont d'autres soucis ; ils veulent avant tout expédier promptement les affaires, atteindre le but d'un seul élan. Le temps, disent-ils, c'est de l'argent. Telle est la devise de ces hommes d'action et l'action, est une nécessité du tempérament anglais ¹. »

La constitution anglaise attribue au bureau de la Trésorerie une prépondérance sur les autres départements, qui a pour résultat d'assurer l'équilibre budgétaire. En France, le ministre des Finances ne peut, lors de la préparation du budget, se prévaloir d'aucune supériorité sur ses collègues. Son rôle se borne à centraliser, sans les contrôler, les projets de dépenses de chaque ministre. S'il veut réagir contre les tendances pernicieuses de collègues toujours portés à doter leurs services respectifs de crédits trop considérables, il doit recourir à des démarches officieuses, envoyer des circulaires ou user de son influence personnelle dans le conseil des ministres pour prier ses collègues de se montrer moins dépensiers ; mais il ne peut, par un acte d'autorité, faire

1. BESSON, *Le contrôle des budgets*, p. 402.

disparaître une dépense du projet, ou désigner une économie à réaliser, Tout autre est la situation de son collègue d'outre-Manche. La plus grande partie du budget des dépenses est son œuvre exclusive ; au lieu de conseiller l'économie, il la pratique. Pour les départements qui ont conservé une certaine autonomie en matière financière, le chancelier de l'Échiquier usera des droits de contrôle que lui accordent les règlements. Si cela est nécessaire, il pourra faire appel à l'autorité du premier ministre, auquel sa qualité de chef du bureau de la Trésorerie donnera le droit d'intervenir. Cette influence prépondérante attribuée au bureau de la Trésorerie permet d'assurer l'équilibre budgétaire sans être obligé de recourir à la persuasion pour obtenir des réductions de dépenses.

Le plan financier élaboré par le chancelier de l'Échiquier présente une unité que la Chambre des Communes ne compromettra pas par des amendements intempestifs. Celle-ci possède le droit incontesté de voter les recettes et les dépenses ; mais elle a compris qu'une série de motions disparates ne constitueront jamais un budget. Les règlements interdisent au Comité des subsides de proposer de nouvelles dépenses, et le rôle de cette assemblée se borne à contrôler les projets du gouvernement. Il est à peine

utile de constater que cette pratique est bien préférable à celle qui, depuis de longues années, est adoptée en France par la Commission du budget. Celle-ci s'attribue le droit de refaire le projet de budget. C'est ce qui faisait dire à M. Léon Say : « S'il y a en France une préparation du budget, cette préparation est sortie des attributions des ministres pour devenir l'attribution essentielle des commissions du budget du Parlement » ¹. En France, le pouvoir législatif a donc une tendance à empiéter sur les attributions du Gouvernement, puisque la commission du budget se substitue au Ministre des Finances. Lorsque le projet sera mis en discussion, les membres du Parlement français feront, grâce à leur droit d'amendement, subir de nombreuses modifications à ce projet présenté par la Commission du budget. La Chambre des Communes se montre, au contraire, très respectueuse des prérogatives du pouvoir exécutif. Tout membre de cette assemblée a le droit strict de proposer la réduction des crédits demandés par le gouvernement. En pratique, la Chambre des Communes n'use guère de ce droit, et le projet du chancelier de l'Échiquier est voté sans modifications sérieuses. Jusqu'à ces dernières années, les propositions émanant de

1. LÉON SAY, *Les finances*, p. 24.

l'initiative parlementaire eurent pour résultat de compromettre l'équilibre du budget français. Les membres du Parlement usaient de leur droit d'amendement pour faire voter des dépenses nouvelles ou des dégrèvements d'impôts. A la veille des élections générales de 1898, les divers amendements votés par les Chambres eurent pour résultat de majorer les dépenses d'environ 35 millions et de diminuer les recettes de 26 millions, ce qui créa un déficit budgétaire de 63 millions. Pour mettre un terme à cet abus, la Chambre des députés fut obligée de limiter le droit d'amendement. Le 16 mars 1900, à la suite d'une vive discussion, la Chambre adopta deux propositions, l'une de M. Rouvier, l'autre de M. André Berthelot, qui formèrent l'article 51 bis du Règlement de la Chambre des députés. Ces propositions sont ainsi conçues : « L'article 51 du règlement est complété par la disposition suivante : « En ce qui touche la loi du budget, aucun amendement ou article additionnel tendant à augmenter les dépenses ne peut être déposé après les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. » — « Aucune proposition tendant, soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions ou à leur

extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel au budget. » Le règlement adopté par la Chambre des députés est moins sévère que les dispositions de la Chambre des Communes. Le droit de proposer des augmentations de dépense par voie d'amendement au budget se trouve bien limité; mais les membres du Parlement conservent leur droit d'initiative intact, s'ils présentent leurs propositions sous formes de lois spéciales. L'avenir seul nous apprendra si la Chambre française doit se montrer plus radicale dans sa réforme pour faire cesser les abus auxquels elle s'est proposé de mettre fin par son règlement du 16 mars 1900.

Nous avons déjà constaté, dans le cours de cette étude, que l'examen préalable des » estimates » par des comités ouverts à tous les membres de bonne volonté est préférable au système de commission close adopté en France. Le premier permet à tous les représentants de la nation qui s'intéressent aux questions financières de prendre part aux délibérations, tandis que l'autre en écarte les membres qui ne partagent pas les opinions politiques de la majorité du bureau dont ils font partie.

L'institution du fonds consolidé, qui soustrait au vote annuel de la Chambre des Com-

munes un tiers des dépenses et la plupart des recettes, simplifie considérablement l'élaboration du budget en supprimant toute discussion oiseuse sur des dépenses ou des recettes reconnues comme nécessaires. Chez une nation où les principes traditionnels seraient moins respectés qu'en Angleterre, le fonds consolidé serait une sauvegarde contre les réformes mal étudiées ou les tentatives de grandes expériences financières ; mais, en Angleterre, cette garantie est inutile, puisque la Chambre des Communes n'a pas d'initiative en matière budgétaire, et qu'un chancelier de l'Échiquier ne sera jamais assez imprudent pour hasarder sa fortune politique en proposant un remaniement complet du système financier de l'État.

La méthode de comptabilité par gestion adoptée par l'Angleterre est certainement moins rationnelle que la comptabilité par exercice ; mais, en pratique, elle présente l'avantage de permettre un apurement et un contrôle plus rapide de l'exécution du budget. Grâce à ce système, les comptes définitifs peuvent être établis quelques mois après la clôture de l'année financière, et, comme des comptes mensuels ou trimestriels ont permis de contrôler le budget en voie d'exécution, l'« Audit-office » procède, dans un délai très court, à l'examen des comptes définitifs. Dès le début de la session,

la Chambre des Communes est saisie des rapports du contrôleur de l'Échiquier ; elle discute à la fois l'exécution de l'ancien budget et vote celui de l'année courante. « La sincérité du budget gagne à ce contact avec l'apurement des comptes ; son équilibre même en est plus solide, au cas où des crédits complémentaires importants devraient être votés pour faire face aux déficits de l'année dont les comptes sont apurés. Le vote du budget et l'apurement des comptes marchent ainsi d'un pas assuré ; ils s'appuient l'un sur l'autre, et se prêtent un mutuel concours pour le plus grand profit des finances de l'État » ¹.

Le budget français ne présente pas malheureusement les mêmes qualités. Le système de comptabilité par exercice procure l'avantage incontestable de grouper en un seul compte toutes les dépenses d'une année financière ; mais la formation des comptes d'exercice est très laborieuse, car il faut chercher et distinguer, dans le cours de deux années, les faits qui appartiennent à la période même dont on veut dresser le bilan. Malgré toute la diligence faite par la Cour des comptes, celle-ci ne peut soumettre au Parlement les comptes vérifiés qu'un

¹. Victor MARCÉ, *Revue politique et parlementaire*, novembre 1900, p. 352.

an après la clôture de l'exercice financier. Ces retards ont pour conséquence de rendre les évaluations budgétaires du ministre français moins précises et moins rigoureuses que celles du chancelier de l'Échiquier. Pour mettre le pouvoir législatif en situation d'examiner le budget, notre ministre des finances dépose son projet douze mois avant l'ouverture de l'année financière ; mais, avant de faire ce dépôt, il a fallu un certain temps pour établir le budget des recettes et des dépenses ; il en résulte donc que les ministres français établissent leur projet de budget environ dix-sept mois avant l'ouverture de l'année financière, et en n'ayant à leur disposition que les documents se référant à un exercice clôturé depuis quatorze mois. Nous avons constaté que la situation faite au chancelier de l'Échiquier est toute différente. Le vote du budget par acomptes lui permet de ne présenter son état de dépenses que peu de temps avant la fin de l'année financière. Ses prévisions ne sont établies que trois ou quatre mois avant l'ouverture de l'année financière. A ce moment, les résultats de l'année clôturée sont déjà connus ; il a donc une base sérieuse d'appréciation qui le dispense de deviner ou de prophétiser. Ainsi, les états de prévoyance sont établis avec des documents récents et à une époque très voisine de leur mise à exécution ;

de là, provient cette précision mathématique dans les évaluations, précisions auxquelles un ministre des Finances français ne peut prétendre.

En France, le contrôle préalable de la sortie des fonds est confié au ministre des finances et aux payeurs. En Angleterre, l'« Audit-office », délégué du pouvoir parlementaire, exerce un contrôle préalable qui a pour effet d'empêcher toute sortie de fonds en dehors des crédits alloués par le Parlement.

La rapidité apportée à l'apurement des comptes du budget anglais a pour effet de rendre le contrôle parlementaire utile et efficace. La durée d'un budget anglais, depuis sa préparation jusqu'à son apurement définitif, n'excède pas trois ans. Le Comité des comptes publics ayant fini son examen environ dix mois avant la clôture des opérations comptables, il en résulte que le Parlement et l'opinion publique s'intéressent à la discussion de ces comptes, qui se réfèrent à une gestion relativement récente. Le plus souvent, les ministres qui ont préparé ou exécuté ce budget que le Comité des comptes publics contrôle, sont encore au pouvoir; les membres de la Chambre des Communes peuvent leur poser des questions et mettre en jeu leur responsabilité ministérielle.

En France, la loi des comptes n'est le plus souvent votée que plusieurs années après la

clôture de l'exercice. Aussi les Chambre se désintéressent-elles de ces discussions rétrospectives, qui, en fait, se trouvent dénuées de sanction ; il est en effet impossible, après un tel laps de temps, de mettre en jeu les responsabilités. Depuis longtemps, les ministres ont quitté le pouvoir ; leur responsabilité politique ne peut être engagée, et le contrôle parlementaire cesse d'être une vérification pour devenir une étude historique de législation financière. Cependant, il ne faudrait pas attribuer uniquement les vices du contrôle parlementaire à la réglementation de notre système budgétaire. Il est incontestable que nos méthodes de comptabilité et d'apurement des comptes ne nous permettent pas de liquider le budget aussi promptement que nos voisins. Depuis quelques années, la Cour des comptes et les diverses administrations se font un point d'honneur d'avoir terminé leurs travaux dans les délais réglementaires. Malheureusement, l'incurie parlementaire rend ce zèle inutile. Les Chambres ont pris l'habitude de laisser s'accumuler les projets de loi de règlement, et de les liquider en bloc pour se débarrasser plus facilement d'un devoir qu'elles considèrent comme une formalité inutile. L'histoire de nos lois de comptes démontre surabondamment que ces lenteurs préjudiciables doivent être attribuées aux habitudes

parlementaires, plutôt qu'à des imperfections législatives. Depuis la Restauration jusqu'à 1861, les lois des comptes furent votées dans le courant de la troisième année qui suivit la clôture de l'exercice. Depuis cette époque, les Parlements ont adopté la mauvaise habitude que nous avons signalée, et, depuis 1870, les Chambres ont laissé s'écouler, entre la clôture de l'exercice et la loi des comptes, un laps de temps qui n'a jamais été inférieur à huit années. Si l'on veut rendre au contrôle parlementaire toute son efficacité, c'est plutôt les mœurs parlementaires que la législation qu'il faut essayer de réformer.

Les résultats de la politique financière de l'Angleterre démontrent surabondamment la haute valeur de son système budgétaire. Nous avons constaté que le déficit et les crédits additionnels sont choses presque inconnues en Angleterre. Le budget se solde par des excédents qui servent à diminuer progressivement la dette publique. En pratiquant la politique des résultats, les financiers anglais ont atteint le but. A tous ces avantages de la pratique budgétaire de la Grande-Bretagne, s'opposent cependant quelques déféctuosités qui sont plutôt d'ordre purement théorique.

Nous avons déjà constaté que le « tableau général si bien ordonné, si méthodiquement

conçu, où chaque année le Parlement français voit l'image des opérations financières du prochain exercice, n'existe pas au delà du détroit¹», et que la forme sous laquelle sont présentées les prévisions du budget anglais est défectueuse. En effet, les dépenses d'une même administration sont dispersées dans plusieurs chapitres et le Parlement ne pouvant connaître, à première vue, toutes les dépenses d'un service, ne peut se rendre compte si les crédits alloués sont en rapport avec les services rendus. Le vote des crédits est soumis à une interminable série de formalités qui fatiguent l'attention de la Chambre et l'égarent dans les détails. La multiplicité de ces formalités a non seulement pour conséquence de faire perdre beaucoup de temps au Parlement, mais encore de rendre illusoire tout contrôle du projet ministériel.

D'habitude, le discours du chancelier de l'Échiquier fait honneur à celui qui le prononce, mais ne serait-il préférable d'adopter la pratique française et de faire figurer à la suite des « estimates » des tableaux évaluatifs de recettes ? « Pour être plus sagement construit, le budget n'en serait ni moins sincère ni moins solide ; il deviendrait surtout plus facile à consulter². »

1. BESSON, *op. cit.*, p. 414.

2. BESSON, *op. cit.*, p. 422.

Enfin, pourquoi ne pas soumettre l'examen des recettes et des dépenses au même Comité ; pourquoi ces formalités surannées et grotesques qui précèdent la réunion des Comités des subsides et des voies et moyens et ne pas simplifier cette procédure compliquée qui a pour résultat de prolonger l'examen des « estimates » jusqu'à la fin de la session ? On prétend que ces lenteurs ont pour but de tenir le ministère sous la dépendance de la Chambre, jusqu'à la fin de la session. Cette explication n'est guère plausible, puisque nous avons déjà constaté l'union intime qui existe entre la Chambre des Communes et le gouvernement. Les hommes d'État anglais considèrent l'act d'appropriation voté à la fin de la session comme une formalité sans importance ; ce n'est donc pas le vote de cet act qui tiendra le cabinet en haleine jusqu'à la fin de la session.

L'organisation du contrôle n'a pas toute la précision désirable. Nous avons vu que l'on avait critiqué la substitution d'un seul contrôleur au « Board-audit », car il est difficile à un seul homme de résister à la pression de la Trésorerie, qui est composée des membres les plus influents du gouvernement. En outre, le contrôleur et son assistant ne peuvent examiner tous les comptes. Ce sont les agents subalternes qui procèdent à cette vérification, et ce

sont eux qui, en fait, ont le pouvoir de constater ou de ne pas constater les irrégularités, et par conséquent, d'admettre en premier et dernier ressort la validité des opérations financières qu'ils examinent.

Enfin, il serait à souhaiter que l'« Audit-office » eût une situation plus indépendante envers la Trésorerie. C'est ce département qui nomme les agents de l'« Audit-office », qui indique les comptes des services non votés à examiner, et la partie des comptes du département de la Guerre et de l'Amirauté qui feront l'objet d'une vérification détaillée.

Lorsqu'un paiement indu est constaté, la responsabilité de l'« accounting officer » qui a ordonné le paiement est rarement et difficilement mise en jeu. Ce fonctionnaire est un comptable fictif qui n'a pas le maniement des deniers; c'est un chef de service responsable de la comptabilité. En principe, le Trésor peut mettre à son compte tous les paiements indus dont il a la responsabilité; celui-ci aura un recours contre la personne indûment payée, mais, si elle est insolvable, la Trésorerie l'autorisera à porter la somme en compte comme irrécouvrable.

Le contrôle par épreuves présente le défaut de soustraire au contrôle de l'« Audit-office »

une grande partie des comptes. La vérification des comptes mensuels ou trimestriels que l'administration envoie à l'« Audit-office » ne permet pas de contrôler sérieusement l'ensemble de la gestion, car les dépassements de crédits ne peuvent être découverts que par le contrôle des opérations de l'année entière.

Le contrôle exercé par notre Cour des Comptes est, à bien des points de vue, préférable à l'organisation anglaise. La Cour des Comptes est une juridiction administrative qui juge tous les comptables. Aucun mouvement de fonds n'échappe à son contrôle. Lorsqu'elle a rendu un arrêt, après vérification de la gestion d'un comptable, celui-ci se trouve à l'abri de tout recours, tandis que la décision administrative qui remplace, en Angleterre, l'arrêt de notre Cour des Comptes est dépourvue, à l'égard de l'« accounting officer », comme à l'égard de l'État, de toute garantie judiciaire. Le contrôle exercé par une juridiction administrative telle que la Cour des Comptes présente l'avantage inappréciable de relever les moindres irrégularités commises pendant le cours de l'exécution du budget. Ce mode de vérification est certainement moins expéditif que le système anglais, mais les résultats sont plus précis, car l'institution française donne à l'État, comme au

comptable, des certitudes et non des probabilités.

Nous reconnaissons que l'Angleterre est redevable au Comité des Comptes publics de la plupart des innovations, réformes ou améliorations financières adoptées depuis le commencement du siècle précédent ; malheureusement, le Comité, en contrôlant les comptes présentés par la Trésorerie, procède à des vérifications de détail qui constituent un véritable empiétement sur le contentieux administratif. Le contrôleur de l'Échiquier n'ayant pas le droit de décision ne peut que transmettre ses observations au comité. Pour en vérifier l'exactitude, celui-ci devra étudier, dans ses moindres détails, la comptabilité signalée comme suspecte. En descendant jusqu'aux détails infimes, le Comité cesse d'être une institution parlementaire chargée de contrôler le budget ; il devient un tribunal chargé de juger les comptables et les ordonnateurs. Cette tâche, qui reviendrait de droit à une juridiction permanente, n'est accomplie que d'une façon très imparfaite par un Comité parlementaire qui, souvent, négligera les irrégularités de détail signalées par l'« Audit-office ». Un membre du Parlement en faisait l'aveu en ces termes à la Chambre des Communes : « Sir Stafford Northcote a eu l'honneur de siéger au Comité depuis sa nomination

et il confesse que ses membres trouvent plus agréable et intéressant d'arrêter leur attention à des questions de principes généraux qu'au travail ardu de l'examen des détails des comptes. »

Les droits d'enquête très étendus attribués au Comité des comptes publics pourraient faire craindre que cette institution ne méconnût le principe de la séparation des pouvoirs en empiétant sur les attributions du gouvernement. Mais ce danger n'est pas grand dans un pays tel que l'Angleterre, « où le bon sens est une qualité si commune, et où, d'ailleurs, la publicité peut toujours prévenir et, s'il le faut, arrêter les empiétements et les abus ¹. » Pour éviter la partialité d'une majorité décidée à désapprouver tout ce qui n'émane pas de ses partisans, la pratique constitutionnelle exige qu'un certain nombre de membres de l'opposition fassent partie du Comité des comptes publics. Ceux-ci ont tout intérêt à examiner sincèrement les comptes qui leur sont présentés ; mais ce contrôle ne dégénère pas en critique partielle. En pratique, le Comité s'est tenu, avec une louable réserve, dans les limites de ses attributions. Ses rapports contiennent le plus souvent des observations qui ont servi de point de départ à ces institu-

1. DE FRANQUEVILLE, III, p. 526:

tions auxquelles l'Angleterre est redevable de sa prospérité financière ; aussi serait-il à souhaiter que le Comité des comptes publics se consacràt uniquement à cette tâche, et que le droit de décision sur les irrégularités de détail fût réservé à une autorité judiciaire.

Nous avons exposé le vote et le contrôle de l'exécution du budget en Angleterre. De cet exposé, il nous paraît résulter qu'au point de vue scientifique, l'institution anglaise présente beaucoup de lacunes, mais que les résultats ont été excellents, et les procédés adoptés pour les atteindre souvent meilleurs que ceux employés par le budget français, pourtant si soucieux de l'ordre et de la symétrie.

En terminant cette étude, un point attirera surtout notre attention : c'est la bonne entente qui existe entre le Parlement et le ministère pour l'élaboration du budget. En Angleterre, ces deux pouvoirs, bien qu'ayant des prérogatives tout à fait distinctes, sont étroitement unis. « Le Parlement et le Ministère britanniques nous offrent le spectacle, inconnu en France, de deux puissances alliées, dont l'entente sincère et durable se fonde sur une confiance réciproque. Alliance féconde, grâce à laquelle la nation anglaise peut apporter, dans

sa politique intérieure comme dans les affaires étrangères, l'énergie et l'esprit de suite qui font sa grandeur et sa force ¹. »

1. Bessou, p. 404.



APPENDICE

FINANCIAL STATEMENT

DISCOURS PRONONCÉ PAR SIR M. HICKS-BEACH
Chancelier de l'Échiquier

Devant le Comité des voies et moyens, le 14 avril 1902 ¹

Le 14 avril 1902, la Chambre se constitue en Comité des voies et moyens sous la présidence de M. Jeffreys. Sir M. Hicks-Beach, chancelier de l'Échiquier, se leva aussitôt pour déposer son projet de budget. Il s'exprima en ces termes: « Les recettes de l'Échiquier, dans notre système d'impôts, sont si intimement liées à la prospérité du peuple qu'il est toujours sage, en formulant les propositions financières, de considérer quelle a été la situation du pays au cours de l'année précédente. L'année 1901 toutefois ne saurait être pour nous un guide très sûr. Elle n'a pas été une année exceptionnellement prospère. Le déclin de notre activité commerciale et industrielle ne s'est pas encore arrêté. Certains commerces ont souffert du deuil national, d'autres de la dépression qui a sévi sur les pays étrangers. Toutes nos

1. Traduit du texte anglais.

pensées furent absorbées par la guerre, et des milliers de travailleurs furent arrachés au travail productif par la même cause ; et en même temps, par suite de l'abaissement des prix, il y eut, dans certains cas, baisse des salaires.

D'un autre côté, quoique nous n'ayons eu cette année aucune raison de nous réjouir, nous n'en avons pourtant eu aucune de nous décourager. Le témoignage des rapports de la *Bankers'clearing House* ¹, des dépôts aux caisses d'épargne, du trafic de nos chemins de fer, du commerce côtier, n'a montré aucun ralentissement dans les affaires du pays ; et, quoiqu'il y ait eu diminution dans la valeur de notre commerce extérieur, il y a eu pourtant une augmentation satisfaisante dans l'ensemble. Cette diminution est surtout due à une baisse sur les prix du charbon. Cette baisse, quoique peu agréable pour ceux qui ont des intérêts dans cette grande industrie, fut, je crois, hautement satisfaisante pour tout le monde, en particulier pour les commerces du fer et de l'acier, qui, je l'espère, vont cette année se développer en conséquence. En somme, il n'y a pas eu, l'année dernière, de raisons pour croire qu'il y ait eu diminution dans le *pouvoir consommateur* du peuple, et pour ne pas bien augurer des revenus pendant l'année à venir. Certainement, dans quelques-unes des branches du revenu provenant des douanes et de la régie, il y a eu une grande dépression. Les recettes des tabacs, des spiritueux et de la bière montrent une décroissance considérable ; mais, en ce qui concerne les spiritueux et les tabacs, cette décroissance provient des droits anticipés au cours de l'année précé-

1. Lieu de réunion pour la balance des comptes entre les banquiers d'une ville.

dente, ce qui a privé l'an dernier d'une partie considérable du revenu qui lui appartenait en propre. Bien que, en ma qualité de Chancelier de l'Échiquier, je doive regretter qu'il y ait eu diminution dans la consommation de la bière, peut-être la Chambre sera-t-elle en général portée à considérer comme une compensation avantageuse la consommation plus grande du thé et du chocolat. J'ai eu le rare bonheur, si je me compare à mes prédécesseurs, de voir, pendant une guerre coûteuse, avec l'augmentation des impôts, les recettes du budget des deux dernières années dépasser nos prévisions. L'an dernier, mes évaluations budgétaires furent de 142.455.000 livres, mais les recettes de l'Échiquier dépassèrent cette somme de 543.000 livres. Le budget des dépenses était de 184.212.000 livres. Ensuite, la Chambre vota en crédits supplémentaires 12.631.000 livres; presque toute cette somme fut affectée à la guerre du sud de l'Afrique, et 73.000 livres constituaient une augmentation non prévue dans le *Consolidated Fund purchase*. D'un autre côté, il y a eu, sur l'exercice 1900-1901, une économie de 1.394.000 livres, comparé avec les prévisions budgétaires; de telle sorte que le chiffre total de l'Échiquier a été, l'an dernier, de 193.522.000 livres. Si vous en déduisez le revenu de l'Échiquier, qui est de 142.998.000 livres, le déficit est de 52.524.000 livres. On y a pourvu au moyen des *Consols loans* effectués au printemps dernier, ce qui a produit une somme nette de 56.553.000 livres, laissant par conséquent, au bénéfice de l'Échiquier, un excédent de 4.029.000 livres. J'espère que le Comité voudra bien considérer que mes combinaisons financières pour l'an dernier n'ont pas complètement échoué.

Dans tous les cas, ce résultat a été bien meilleur que ne le prédisaient les oracles de l'opposition. Je me

souviens qu'un soir de juillet, M. Lloyd-George, M. Labouchère et M. Buxton m'assurèrent que je devais me procurer beaucoup plus de millions encore, pour les frais de la guerre Sud-Africaine, que je n'en prévoyais dans mes évaluations budgétaires, et qu'on devait tenir une session d'automne pour trouver cet argent. Deux mois après, le principal organe de l'opposition dans la capitale, je me demande si je ne devrais pas dire le seul organe — le « Daily News » — dans un grand article financier, après avoir exposé la situation financière, assurait ses lecteurs que mes prévisions budgétaires seraient probablement en déficit de 3.000.000 livres et que mon évaluation des dépenses serait dépassée de 7.750.000 livres, et qu'en tenant compte des *Consols loans*, je serais réduit à emprunter 10.000.000 livres de plus avant la fin de l'année. Je ne me plains pas de ces prophéties ; je reconnais que le premier devoir d'une opposition qui se respecte est de suspecter les déclarations, même les plus précises, d'un Ministre, et de refuser tout crédit à ses prévisions ; mais, dans tous les cas, je puis me féliciter de ce qu'ils aient, dans cette occasion, prophétisé avant de savoir.

Sur les dépenses totales de l'année, 73 197.000 livres étaient les frais de la guerre du sud de l'Afrique et de Chine. Cette somme comprend 3.367.000 livres pour l'intérêt de la dette de guerre. En déduisant celle-ci en tant que charge permanente, il reste 63.230.000 livres pour les dépenses militaires et 6.600 000 livres pour les dépenses civiles nécessitées par la guerre au cours de l'année, au total : 69.830.000 livres, dont 17.306.000 ont été fournies par les revenus, y compris les revenus obtenus par la suspension du *sinking fund* (fonds d'amortissement) jusqu'à concurrence de 4.681.000 livres. Outre la somme de 195.522.000 livres, dépenses incom-

bant aux revenus de l'Échiquier, l'État a pourvu sur les revenus de l'année, 9.713.000 livres, payées au compte des impositions locales, et dépensé en tout 7.548.000 livres, à savoir : 1.700.000 livres pour des travaux militaires, 2.906.000 pour la marine, 870.000 pour les chemins de fer de l'Ouganda, 1.061.000 pour le câble du Pacifique, 881.000 pour le service téléphonique du Post-Office et 130.000 en bâtiments publics pour le Land Registry Office. Le total des dépenses auxquelles l'État a pourvu pendant l'année a été de 212.783.000 livres.

Je ne vais pas retenir le Comité sur les détails des revenus de l'année. Les recettes des douanes dans l'Échiquier ont été de 30.993.000 livres, soit 993.000 livres de plus que je n'avais prévu. Les deux articles les plus intéressants sont sans contredit le sucre et le charbon. Le sucre a produit 6 390.000 livres, alors que mes évaluations étaient de 5.100.000. La principale raison de ce fort excédent est qu'il y a eu de grands achats anticipés de sucre en décembre, janvier et février, en prévision peut-être de droits plus élevés. Je crois pouvoir affirmer que les droits sur le sucre ont été un impôt très heureux, heureux de deux manières et pour deux raisons. En premier lieu, je désire rendre témoignage à l'admirable travail accompli par les Autorités de la douane dans la répartition de l'impôt, et au tact et au jugement avec lesquels elles l'ont fait exécuter. Cela a beaucoup contribué à la facilité avec laquelle il a fonctionné. En second lieu, la fortune m'a été favorable au cours de l'année. Il y a eu une récolte de sucre de betterave exceptionnellement bonne, et cela a fait baisser le prix du sucre, à tel point qu'en ce qui concerne les acheteurs de sucre en gros, je crois que, depuis plusieurs mois, ils ne paient pas le sucre plus de 1 shilling 10 pence ou deux shillings (droits payés de 4 shil-

lings 2 pence le quintal) qu'ils ne le payaient il y a un an. Quoique, au début, ainsi que je l'avais prévu, l'acheteur de sucre au détail en ait vu le prix monter jusqu'à 1 half-penny (0.05) par livre, toujours est-il qu'en bien des endroits, cette augmentation est certainement descendue à un liard par livre; je crois même qu'en certaines localités, il n'y a pas eu augmentation du tout, si l'on compare avec les prix de l'an dernier, alors qu'il n'y avait point de droits sur le sucre. J'espère que le Comité aura l'impression que les pronostics un peu pessimistes des honorables membres de l'opposition, y compris ceux du très honorable Chef de l'opposition au sujet des charges terribles que ce droit sur les sucres allait imposer aux classes laborieuses, ont été dans tous les cas en grande partie erronés.

Maintenant, j'en arrive, Messieurs, à un impôt qui a été combattu avec plus d'acharnement encore que le droit sur les sucres : c'est la taxe d'exportation sur les charbons. On n'en entend pas parler beaucoup à présent. Ce droit a produit l'an dernier 1.314.000 livres, dépassant un peu mes prévisions — tout en tenant compte de la franchise accordée en faveur de certains engagements conclus avant la date du budget, et en faveur du charbon dont le prix, à bord, ne dépasse pas 6 shillings par tonne. L'exportation totale du charbon, pendant les 12 mois qui ont expiré au 31 mars dernier, a été de 44.064.000 tonnes. Pendant les 12 mois précédents, elle avait été de 45.153.000 tonnes. Je m'attendais à une diminution, en raison de ce que tout le monde connaît, à savoir : la grande dépression commerciale qui s'est produite en Allemagne, notre grande cliente pour le charbon, et en raison aussi d'une dépression plus légère dans d'autres pays importateurs de charbon. Mais, en comparant l'exportation de l'an dernier avec l'exporta-

tion de l'année qui a expiré au 31 mars 1900, laquelle était de 43.694.600 tonnes, on verra que l'exportation de l'an dernier est plus considérable que celle de n'importe quelle année précédente, hormis l'année exceptionnelle qui la précéda immédiatement. Quoique, sans doute, l'importation du charbon à Hambourg, quelle que soit la provenance, ait été moindre que l'année précédente, toujours est-il que notre charbon l'a emporté sur ce marché; et, après avoir soigneusement consulté nos consuls des diverses localités sur la Méditerranée, je crois pouvoir donner comme à peu près certain que la concurrence du charbon américain dans la Méditerranée, qui a commencé à la suite des prix élevés de 1900, ne continuera guère au cours de l'année prochaine.

Il s'est produit un fait très curieux à propos de cette exportation du charbon. Je me risquai, en faisant allusion à l'effet que le droit pourrait exercer sur les grands intérêts de notre navigation, à suggérer que nos armateurs, en acquittant les droits dans nos ports, pourraient bien avoir avantage à ménager sur leurs navires plus d'espace qu'auparavant, de manière à n'avoir pas à payer de droits en se procurant leur charbon au dehors. On s'est ri de cela à l'époque. On m'a dit que je n'entendais rien à la navigation; mais les armateurs ont agi selon mes conseils. Pendant l'année 1901, l'exportation du charbon de soufre, qui, tout le monde le sait, est dégrevé de tout droit, est montée à 11.827.000 tonnes, alors que, pendant l'année qui vient de finir, elle est montée à 13.966.000 tonnes, ce qui prouve assez clairement que bien des armateurs ont, dans tous les cas, emporté le charbon pour le voyage entier, au lieu d'en faire aux ports de l'étranger. Ainsi s'est opéré un grand changement qui ne peut qu'être profitable à notre industrie du charbon. En somme, je puis bien dire que, dans la

mesure où l'expérience de l'an dernier le prouve, il n'y a pas eu le moindre fondement sérieux dans ces pronostics de ruine pour nos exploitations minières et nos industries d'exportation, dont, l'an dernier, nous ont tant parlé ceux qui représentent cette industrie.

Je ne dis pas que l'expérience de l'an dernier soit concluante. Il va de soi qu'une grande partie de nos exportations s'est effectuée sous l'empire de contrats conclus avant la date du budget : l'année qui va venir fournira une expérience bien plus précise. Mais ce que j'affirme, c'est que, si le résultat démontre que, pendant cette année, il n'y a pas eu augmentation dans l'exportation de notre charbon, ni même de diminution par comparaison avec les années précédentes, il ne sera pas, à mon sens, prouvé qu'il faille supprimer ce droit. Je n'ai guère autre chose à dire au sujet des revenus de la douane. Quelques personnes aiment à me suggérer — et les membres mêmes de cette Chambre me l'ont suggéré aussi — que je pourrais réaliser de grandes recettes en augmentant les droits sur le vin ou sur des articles tels que le champagne. Je vois que l'on partage cette idée à l'heure actuelle.

Les droits sur les vins ont produit, l'an dernier, 38.000 livres de moins que l'année précédente, et la diminution a surtout porté sur le vin le plus alcoolisé et le plus taxé. Je n'hésite pas à dire qu'il serait impossible de réaliser un surcroît de revenu avec les droits sur le vin. En évaluant les recettes provenant des spiritueux étrangers, j'ai tenu compte d'une somme considérable résultant des achats anticipés de spiritueux au cours de l'année précédente ; mais la diminution des revenus de cette provenance a dépassé mon attente. Le revenu des tabacs est de nature à fixer notre attention. Les recettes de l'Échiquier provenant des tabacs l'avant-dernière

année étaient de 12,839.000 livres. Sur cette somme, 1.500.000 livres provenaient d'achats anticipés, et appartenaient en réalité au revenu de l'année dernière. C'est pourquoi en évaluant mes recettes des tabacs l'an dernier, je les ai abaissées jusqu'à 11.100.000 livres, mais le rendement réel n'a été que de 10.565.000 livres. Je crains de ne pouvoir dire que le commerce du tabac soit un commerce en progrès, ou que son revenu soit un revenu en progrès ; mais, cette année du moins, je compte sur un rendement meilleur, parce que, heureusement, il n'y a pas eu d'achats anticipés au printemps dernier.

Je crois, d'ailleurs, que ceux de ces messieurs qui s'y essayèrent l'autre année s'y brûlèrent un peu les doigts.

Sur le thé, nous avons une augmentation de recettes de 490.000 livres, plus que je n'avais prévu. Voilà terminé mon exposé du revenu des douanes.

J'en arrive maintenant au revenu de l'intérieur (Inland revenue). La régie montre une grande diminution. Les recettes furent l'an dernier de 31.600.000 livres contre 33.100.000 l'année précédente. La bière a diminué de 200.000 livres, ne produisant que 13.300.000 livres, et voici la seconde année où il y a diminution dans la consommation de la bière. Je crois que la raison est celle-ci : les brasseurs, en général, au lieu d'ajouter la taxe à leurs prix, ont diminué les degrés de leur bière, et les clients n'aiment pas autant cette mixture délayée que celle qu'on leur fournissait auparavant. Il est certainement sorti cette année des brasseries moins de barils pour la consommation que l'année précédente. Le revenu des spiritueux anglais a considérablement diminué. Cette année-ci, il était de 17.630.000 livres, en diminution de 1.370.000 livres par rapport à l'année

précédente. Mais presque toute cette diminution est due, non à une moindre consommation de la part du public, mais aux droits anticipés sur la circulation des spiritueux pendant l'année précédente, privant l'année dernière du revenu qui lui appartenait en propre. Et ici encore, quoique je ne puisse pas dire que le revenu des spiritueux soit élastique, j'attendrai tout de même une augmentation pour l'année prochaine. La glycese a produit 64.000 livres pour droits de régie dans l'espace de neuf mois

Quant aux droits sur les successions (*death duties*), ils ont produit 18.398.000 livres; 14,200.000 pour l'Échiquier et 4.198.000 pour le fonds d'impôts locaux. Les recettes de l'Échiquier ont été de 1.200.000 livres de plus que l'année précédente dépassant mes prévisions de 200.000 livres. Cet accroissement de recettes est dû à deux causes sur lesquelles j'avais compté. En premier lieu, j'avais pris des mesures pour faire rentrer bon nombre d'arrérages en souffrance, au bénéfice, non seulement de l'Échiquier, mais aussi des parties intéressées, mesures qui ont précédé l'adoption, par la section des droits sur les successions de Somerset House, de certaines méthodes indispensables aux intérêts du public pour la prompte expédition des affaires, et qui furent le résultat, je crois, de la recommandation d'un comité présidé par M. Holdane. En second lieu, j'eus raison de compter que les droits sur certaines grandes propriétés seraient payables l'année suivante. Je crains que ces causes ne soient pas aussi efficaces l'an prochain, et d'être obligé de diminuer mes prévisions en ce qui concerne le rendement des droits de succession. En général, cette année-ci et l'an dernier, la recette des *death duties* a souffert de la moins-value des valeurs de la Bourse (*Stock-Echange*) surtout des valeurs des

chemins de fer, ce qui aboutit non seulement à diminuer la valeur des fortunes qui ont à payer les droits de succession, mais aussi quelquefois à ce que des fortunes payent des droits inférieurs à ceux qu'elles auraient payés il y a trois ou quatre ans. La valeur totale de la propriété payant des droits était, l'an dernier, de 264.000.000 de livres, supérieure de 2.000.000 de livres à celle de l'année précédente. Le timbre a produit 7.800.000 livres, dont 25.000 de plus que l'année précédente.

J'en arrive à mon dernier, mais non moindre sujet : l'impôt sur le revenu. Et je puis bien dire que, quoique, dans une certaine mesure, les droits de succession dont nous devons la réforme et l'extension au très honorable Sir W. Harcourt de l'opposition, puissent être une bouée de sauvetage à un chancelier de l'Échiquier en des temps difficiles, cependant le vrai navire qui porte le chancelier et le pays sur un océan plein de tempêtes — ce n'est pas le droit sur les successions, mais l'impôt sur le revenu. Le produit de l'« income-tax » l'an dernier a été de 34.800.000 livres, dépassant mes prévisions de 1.000.000 livres. L'année dernière, je fis ressortir devant le Comité que le produit par *penny* de l'« income-tax », s'était élevé l'année précédente plus haut que jamais, quoique la taxe fût de 1 shilling par livre, et je croyais et soutenais que le résultat naturel de son extension jusqu'à 1 shilling 2 pence serait aussi la diminution de son rendement par « penny ». Je disais cela en tenant compte de l'expérience des années précédentes. Mais, au contraire, le produit de l'« income-tax » s'est élevé l'an dernier de 2.500.000 livres plus haut que jamais. Je remercie les contribuables de l'« income-tax » de la promptitude avec laquelle ils ont répondu aux nécessités du pays.

Il n'y a pas eu la moindre tentative — il n'y en a

jamais—de la part des autorités de l'« Inland revenue », pour accélérer la perception de l'« income-tax » cette année plus que les autres. Mais, malgré cela, l'encaissement a été ce que j'ai dit, et j'ai tout lieu d'espérer que, quoique l'« Income-tax » à son taux actuel, soit certainement une lourde charge dans bien des cas, ces cas ne sont pas cependant tout à fait aussi nombreux que certaines personnes l'imaginent. Les comptes de l'Échiquier laissent voir un changement satisfaisant. Au 1^{er} avril 1901, ils étaient à 5.597.000 livres; à la même date, cette année, ils sont à 8.567.000 livres. En vérité, ils auraient atteint un chiffre plus élevé de 1.264,000 livres, s'il y avait eu un délai de quelques jours pour les avances qui ont été faites par l'Échiquier en vue de dépenses importantes, avances qui ont été acquittées depuis. L'augmentation provenait surtout de 4.029.000 livres, excédent de recettes des emprunts consolidés de l'an dernier.

L'exposé de la dette nationale, j'en ai bien peur, n'est pas tout à fait aussi satisfaisant. Au 31 mars dernier, elle s'élevait à 768.408.000 livres; mais cette somme renfermait 20.532.000 livres dépensées en œuvres productives et remboursées par votes sur les crédits annuels. Donc, en réduisant cette somme comme je l'ai fait les années précédentes, le total de la dette était de 747.876.000, avec 59.884.000 livres de plus que l'an dernier. Cela provient de l'emprunt consolidé pour la somme de 60 000.000 de livres du printemps dernier. La dette consolidée, par suite de cet emprunt, montra un accroissement net de 58.405.000 livres, parce que 1.595 000 livres furent payées grâce à l'opération des *life annuities* (rentes viagères) et au rachat de l'impôt foncier. Il y a eu aussi une augmentation de 1.479,000 livres résultant de la plus-value du 3 % amortissable, qui provenait

d'une baisse des consolidés et de la quantité plus considérable de rentes qui durent, par suite, être créées pour remplacer les rentes viagères. La dette non consolidée n'a pas été augmentée pendant l'année, et, en ce qui concerne les bons du Trésor, le taux moyen de l'escompte auquel j'ai pu les mettre pendant les six derniers mois a été de 2 livres 18 shillings 9 pence pour cent — plus de $\frac{3}{4}$ pour cent de moins que pendant la même période de l'année précédente. Il convient peut-être d'ajouter à ces évaluations, qui ne sauraient être que sommaires, — car les calculs, sur bien des points, ne sont pas encore prêts, — les frais de la guerre dans laquelle nous nous sommes trouvés engagés dans le sud de l'Afrique et en Chine pendant les deux dernières années qui ont expiré au 31 mars dernier. Les dépenses totales ont été de 165.034.000 livres réparties de la façon suivante: intérêts de la nouvelle dette à la charge des « consolidated fund services », 4.967.000 livres; subsides pour le sud de l'Afrique, 154.407.000 livres et, pour la Chine, 5 660.000 livres, faisant un total de 165.034.000 livres. On y a pourvu, au moyen d'emprunts, pour la somme de 119.614.000 livres et au moyen du revenu y compris le revenu rendu disponible par l'arrêt du fonds d'amortissement (suspension of the sinking fund) jusqu'à concurrence de 45.420.000 livres. Je puis rappeler au comité qu'outre l'espoir que nous avons — et dont la réalisation n'est pas lointaine — d'être remboursés par les richesses du Transvaal de nos frais de guerre dans le sud de l'Afrique, nous avons encore à opposer à ces dépenses notre part de l'indemnité chinoise, qui s'élève à quelque chose comme 6.000 000 livres, et qui non réalisée encore, a été considérée comme un actif très précieux par d'autres puissances européennes, mais qui, une fois réalisée, devra, je l'espère, être consacrée à la réduction de la dette.

Maintenant, Messieurs, j'ai terminé mon examen du passé et j'aborde les problèmes de l'avenir. Je commencerai par les dépenses de l'année. Les « consolidated fund services », y compris la charge incombant au vieux « sinking fund » de 3.650.000 livres pour les intérêts de la dette de guerre s'élèveront à 29.460.000 livres ; les crédits pour l'armée à 69.655.000 livres ; pour la marine à 31.255.000 livres ; les crédits des services civils, y compris 1.800.000 livres affectées spécialement au sud de l'Afrique, à 26.448.000 livres ; le service postal à 14.752.000 livres, ce qui fait un total de 174.509.000 livres.

Le revenu, selon la base actuelle de l'impôt, doit produire ce qui suit : douanes : 32.800.000 livres, en tenant compte d'une année de recettes des droits sur le charbon, et l'absence des marchés anticipés sur le tabac ; régie où il n'y a pas encore en fait de marchés anticipés 32.700.000 livres ; droits sur les successions que je dois réduire à 1 million de moins que l'an dernier 43.200.000 livres ; le timbre, 8.200.000 livres ; l'impôt foncier et sur la propriété bâtie 2.500.000 livres ; l'impôt sur le revenu : 36.600.000 livres ; ce qui fait un total de revenus fournis par l'impôt de 126.000.000 livres.

Voici maintenant le revenu ne provenant pas de l'impôt : Postes : 14.800.000 livres ; télégraphes : 3.600.000 livres ; domaines de la Couronne : 475.000 livres ; canal de Suez et recettes similaires : 880.000 livres ; revenus divers : 2.000.000 de livres, faisant un total de revenus en dehors de l'impôt, de 21 785.000 livres, montrant que le revenu total, avec la base actuelle de l'impôt, est de 147.785.000 livres. Si l'on en déduit les dépenses prévues, il reste un déficit de 26.824.000 livres.

Mais, Messieurs, j'ai le regret de le dire, je dois encore ajouter à cette somme.

Je voudrais rappeler au Comité que dans les crédits de cette année pour l'armée, on a compris une somme de 40.000.000 de livres, pour dépenses de guerre, et que mon très honorable ami, le ministre de la Guerre, a déclaré que cette somme permettrait de maintenir nos troupes du sud de l'Afrique dans leur état actuel de force pendant une période de huit ou neuf mois, mais que cette somme ne contenait pas les réserves pour les rétributions à la fin de la guerre, pour le rapatriement ou toute autre de ces lourdes charges qui avaient été prévues dans les évaluations budgétaires de l'an dernier et dont le total était, je crois, de 58.250,000 livres.

Or, Messieurs, au moment où les crédits furent arrêtés, il y a trois mois, c'est toute la somme qu'il parut raisonnable d'attribuer au budget de la guerre. Cependant la guerre, depuis cette époque, n'a pas fait des progrès aussi rapides que le pays l'eût voulu, et il est certain que, s'il faut pourvoir aux frais de la guerre pendant toute l'année qui va venir, une somme très considérable devra être ajoutée à celle qu'on a évaluée à 40,000.000 livres. Je la calcule à quelque chose entre 16 ou 17 millions de livres.

Peut-être me demandera-t-on : Allez-vous, dans les circonstances actuelles, demander à la Chambre des Communes d'ajouter une telle somme à ces crédits ?... Eh bien, Messieurs, oui, et je vais dire à la Chambre pourquoi. En premier lieu, quelque peu agréable que soit ce devoir, c'est mon devoir strict comme chancelier de l'Echiquier, en faisant l'exposé des finances de l'année, et en demandant à la Chambre de pourvoir aux dépenses de l'année, de ne pas voir tout en rose, de montrer à la Chambre les pires situations, de lui demander de pourvoir au pis plutôt qu'au mieux, et d'exposer honnêtement et franchement la situation réelle devant le Parlement.

Mais, Messieurs, il y a mieux encore. Nous savons qu'il y a des pourparlers à l'heure actuelle... On peut me demander : « Ne comptez-vous pas sur l'heureux résultat de ces pourparlers ? » Messieurs, j'ai de l'espoir, mais je ne puis me laisser influencer par un tel espoir en une telle occasion. Je dois en faire abstraction, et je demanderai à la Chambre d'en faire autant. Je vous dirai pourquoi. Il y a une grande vérité dans la vieille maxime : « Si tu veux la paix, prépare la guerre. » Ceux d'entre nous qui désirent le plus ardemment la paix — et personne ne la désire autant que le chancelier de l'Échiquier — verront très nettement que rien n'est plus propre à conduire à la paix, dans une crise comme celle où nous nous débattons en ce moment, que la manifestation par la Chambre des Communes d'une attitude ferme et résolue de la part de notre pays, et de sa résolution, si par malheur nos espoirs ne se réalisaient pas, de poursuivre la guerre à tout prix jusqu'au bout. Voilà pourquoi, Messieurs, j'ai à demander à la Chambre d'ajouter encore au déficit déjà mentionné..... J'ai aussi à pourvoir à trois autres sujets. En premier lieu, le Comité sait que, jusqu'à la date du 1^{er} juillet prochain, soit par les votes émis pendant la dernière session, soit par les crédits déjà inscrits au budget, tous les frais d'équipement et d'entretien du corps de police sud-africain ont été couverts par notre pays. Je suis heureux de pouvoir annoncer que, quel que soit le résultat de ce qui se poursuit, lord Milner a confiance que les nouvelles colonies du Transvaal et du fleuve Orange pourront, pendant l'année financière qui commencera le 1^{er} juillet prochain, pourvoir à tous les frais des 6.000 hommes de la police. Mais, Messieurs, ce corps de police a été porté à 10.000 hommes, et, en admettant

qu'il soit nécessaire, comme je le crois, de le maintenir sur ce pied, pendant toute l'année financière actuelle, nous devons pourvoir aux frais des 4.000 hommes de ce corps. Cela exigerait une somme de 750.000 livres.

Je crois qu'ensuite il sera nécessaire, au cours de la session, de demander au Parlement des secours pour nos colonies productrices de sucre des Indes occidentales, au moment où les primes sont abolies par la convention qui vient d'être signée à Bruxelles. Et enfin j'aurai à faire face aux intérêts de la nouvelle dette qu'il faudra contracter cette année. Voilà pourquoi, en tenant compte de tous ces détails, je demanderai la permission d'ajouter 18 1/2 millions de livres au déficit que j'ai déjà démontré, ce qui en élèvera le total à 45 1/2 millions de livres.

Peut-être me demandera-t-on ce qui arriverait si la paix était conclue dans quelques semaines, et si cette grande somme de 56 ou 57 millions que j'ai mise en avant, serait entièrement exigée pour les besoins de la guerre. Je voudrais rappeler au Comité, en premier lieu, que, si la guerre est chose très coûteuse à faire, c'est aussi chose très coûteuse à terminer. Nous aurons à pourvoir à des rétributions et à des récompenses pour nos soldats qui ont fait la campagne, et aussi à des sommes considérables pour leur licenciement, pour le transport des réservistes et pour l'entretien, sans doute, d'une armée assez forte dans le sud de l'Afrique.

Il faudra aussi prendre des mesures pour quelque chose qui sera plus agréable aux cœurs de nous tous que les dépenses de la guerre, c'est-à-dire pour secourir et réorganiser les deux colonies qui ont été si cruellement éprouvées pendant la guerre. Il faudra prendre des mesures pour rebâtir les fermes et leur rendre le cheptel, les fermes, je l'espère bien, non seulement de

ceux qui ont été nos amis pendant la guerre et ont combattu à nos côtés, mais aussi de ceux qui, hardiment et loyalement, furent nos ennemis et dont nous comptons faire des amis. Si l'on fait la paix à des conditions qui soient, à notre idée, satisfaisantes, durables et sûres, je crois que la Chambre des Communes sera généreuse à cet égard. Et pourtant, je ne crois pas qu'il en résulte de grandes charges pour les contribuables de notre pays. Car je suis convaincu de ceci, — et chacun peut s'en faire une idée en considérant le progrès remarquable accompli, même pendant la guerre, dans le retour de la prospérité industrielle aux mines d'or et aux centres importants du Transvaal, — qu'il sera parfaitement possible aux colonies du Transvaal et de l'Orange, — si nous leur fournissons les avances pour les motifs que j'ai indiqués et pour d'autres semblables, et autres questions de ce genre, — de rembourser ces avances, capital et intérêt, à des conditions très satisfaisantes pour les contribuables de notre pays. Il va de soi que toute proposition de ce genre ne pourrait être formulée par le gouvernement avant d'être exposée à fond devant la Chambre des Communes et sans son autorisation, et personne n'a lieu de craindre, — comme la question du Chef de l'opposition le laissait voir, — que, si l'argent que je demanderai au Comité de fournir en principe pour les frais possibles de la guerre, n'est pas dépensé dans ce but, il ne sera pas utilement dépensé, et, selon ce que je sais être le désir de nous tous, pour des œuvres infiniment plus agréables que les dépenses de la guerre. Je suis donc en présence d'un déficit de 45.500.000 livres, déficit net, parce que je ne puis le réduire en proposant de suspendre le fonds d'amortissement, comme je l'ai fait l'année dernière et avant-dernière, ce qui a produit un peu plus de 4;500.000 livres. On réduirait ainsi le déficit à 41.000.000 de livres.

Comment y pourvoir ? J'espère que le Comité sera d'avis — comme il l'a été pendant ces deux dernières années — qu'on pourvoira à une partie en augmentant les impôts. C'est avant tout un déficit de guerre, et je crois qu'on devrait, par suite, en couvrir une partie en faisant appel aux contribuables de l'impôt direct autant qu'à ceux de l'impôt indirect. Si je me tourne vers les contribuables de l'« income-tax », je crois pouvoir démontrer, contrairement à l'opinion de mes honorables amis, que la mesure est nécessitée et justifiée par les circonstances. Comment se fait-il que l'« income-tax » ait toujours été regardé comme notre grande machine financière en temps de guerre ? Assurément, parce qu'on peut l'augmenter sans craindre les répercussions sur le commerce et l'industrie, que, dans la pratique, l'augmentation de tout autre genre d'impôt doit entraîner presque fatalement. Voilà, pour ainsi dire, le seul côté avantageux de ce qui est, d'autre part, la nécessité très peu agréable d'augmenter l'« income-tax ». Mais il y a deux faces dans cette question. J'ignore quand la guerre prendra fin ; mais je crois qu'il y a un sentiment presque universel, même dans les milieux les plus hostiles à notre pays, qu'elle approche maintenant de sa fin. Si, pendant la guerre, nous ne reculons pas devant la partie des frais qui doit nous incomber, il s'ensuit qu'à la fin de la guerre il faut réduire l'impôt. En d'autres occasions, on a toujours estimé que les contribuables de l'« income-tax » devaient les premiers réclamer une réduction de ce genre.

M. J. Lowther : Jamais ils ne l'ont obtenue.

Le chancelier de l'Échiquier : Jamais obtenue !

L'« income-tax » s'élevait à 1 sh. 4 pence pendant la période de la guerre de Crimée, et, quand la guerre fut terminée, il fut réduit à 7 pence (0 fr. 70). Je ne vais

pas promettre une si grande réduction, parce qu'il y a d'autres situations à envisager ; mais je vais risquer de dire que l'augmentation d'un penny (0 fr. 10) par livre, que je demande maintenant aux contribuables de l'« income-tax », devrait, à mon sens, être considérée comme la première partie à réduire quand viendront les jours heureux de la réduction. Cette augmentation produira deux millions cette année, et un demi-million de plus l'année prochaine.

J'en arrive maintenant à un autre genre d'impôts directs, pour lesquels je demanderai une légère augmentation. Les droits sur le timbre sont remarquables par leurs vicissitudes ; mais il est une sorte de droit de timbre dont on peut dire qu'il augmente régulièrement : c'est le droit de timbre, si minime et si uniforme qu'il ne cause aucun ennui et n'offre aucun prétexte à omission. Parmi les droits de timbre le plus léger est celui d'un penny sur les billets à vue, et parmi les billets à vue figurent les « dividend warrants » (mandats de dividende) et les chèques, tous tirés sur nos banquiers. Je vais demander que la taxe d'un penny puisse être de deux pence. Je crois que les honorables députés seront surpris d'apprendre quel revenu nous en attendons. L'administration de l'« Inland revenue » sait bien quel serait ce revenu, parce que c'est l'habitude des banquiers d'envoyer leurs carnets de chèques pour recevoir l'estampille de l'« Inland revenue », avant de les adresser à leurs clients ; et, en admettant qu'on accorde du temps — comme on devrait le faire — pour prendre les dispositions nécessaires avant que la taxe entre en vigueur, mettons jusqu'au 1^{er} juillet, le rendement pour l'année courante du penny additionnel que je propose sur les billets à vue n'est pas estimé inférieur à un million de livres. Il est de fait que les chèques sur les banquiers

se sont à tel point multipliés qu'ils sont devenus le papier-monnaie du pays : on les emploie pour toutes les sommes, si petites soient-elles. Il se peut bien que certaines personnes à théories économiques n'effectuent pas tout autant de paiements par chèques qu'autrefois. S'il en était ainsi, personne ne devrait en être plus ravi que les banquiers : leurs comptes seraient grandement simplifiés. Mais je ne crois pas que telle soit la pratique générale, pour la raison bien simple que nous avons tous perdu l'habitude de porter beaucoup d'argent sur nous, et qu'il en coûte deux pences pour envoyer un mandat d'une livre, et autant pour envoyer un mandat-poste de 21 sh. 6 pence. Je ne vois pas pourquoi, à la poste, vous pourriez envoyer de l'argent par chèque à des conditions meilleures que vous ne le pourriez selon le tarif postal admis. J'espère que le Comité voudra bien considérer — en songeant à la grande commodité des chèques, aux délices d'un compte de banque et au bonheur de dépasser le montant de ce compte chaque fois que votre banquier vous y autorise — que deux pence sur un chèque, ce n'est pas trop payer à l'État pour ce privilège rare.

J'ai dit que j'évaluais le rendement de cette augmentation de taxe pendant l'année courante à 500.000 livres. J'en viens maintenant à l'impôt indirect. Je crains que nos vieux favoris, la bière, les spiritueux et le vin, ne donnent moins, malgré l'augmentation de la taxe, qu'il y a un an. Je crois avoir déjà démontré au Comité que tout essai d'augmentation de la taxe sur ces articles ne serait guère de nature, dans les circonstances actuelles, à ajouter au revenu. Le tabac est dans une situation semblable, que dis-je ? pire encore. Bien qu'on l'ait, jusqu'à présent, toujours considéré comme un article très pacifique et très calmant, il est maintenant l'objet

d'une guerre meurtrière entre fabricants rivaux, guerre qui, je l'espère, pourra avoir pour résultat le bénéfice du consommateur, mais qui, en attendant, a complètement désorganisé le commerce. Je sais, par l'expérience du passé, combien sensible est le tabac à tout changement d'impôt, et combien il est dangereux d'entreprendre de tels changements dans l'espoir d'assurer au revenu un produit plus considérable. Le thé vient ensuite. Eh bien, j'ai écouté les doléances de nos concitoyens, les producteurs de thé de l'Inde et de Ceylan, et, sachant que le thé, qui est presque une des choses nécessaires à la vie, est déjà imposé jusqu'à 75 pour cent de sa valeur moyenne, j'avance que je regretterais d'accroître ce droit. J'en viens maintenant au sucre. Quelques personnes très astucieuses, qui ont, sans doute, passé en douane beaucoup de sucre en prévision de droits nouveaux, m'ont suggéré l'idée que le sucre supporterait bien un surcroît d'impôt. Mon intention n'est pas du tout de leur permettre de mettre dans leurs poches la différence entre les droits, au lieu de la payer à l'Échiquier. Mais il faut que j'ajoute ceci : l'industrie qui emploie le sucre comme matière première a été certainement affectée par l'établissement des taxes de l'an dernier. Je ne voudrais pas troubler encore cette industrie par l'éventualité d'avoir à fonctionner dans les conditions nouvelles, alors que, dans dix mois, les primes seront supprimées. Je ne propose donc pas d'augmenter les droits sur le sucre.

Mais j'ai une raison meilleure qu'aucune de celles que j'ai données de préférer, en cherchant de nouveaux impôts indirects, ajouter un ou plusieurs articles à notre tarif, plutôt que d'accroître la taxe sur des articles déjà imposés. Messieurs, l'an dernier, j'essayai de persuader au Comité que les difficultés financières que

nous avions à régler n'étaient pas seulement occasionnées par la guerre, mais qu'elles provenaient surtout de l'accroissement rapide de nos dépenses ordinaires. Je démontrai qu'en six ans, nos dépenses ordinaires s'étaient accrues 28.000.000 de livres, et je crois que j'allai jusqu'à dire qu'à mon sens, si l'augmentation continuait à cette allure, le pays en arriverait à la ruine financière.

Je suis heureux de dire que cette allure n'a pas persisté. Je parle, bien entendu, de nos dépenses ordinaires et non des dépenses pour la guerre. L'an dernier les crédits ordinaires et les excédents des fonds consolidés accusaient ensemble une augmentation de 12.468.000 livres sur les dépenses ordinaires de l'année précédente.

Cette année, je suis heureux de le dire, il s'est produit un changement heureux. L'augmentation des crédits sur l'an dernier est de 1.787.000 livres, et l'augmentation de l'intérêt de notre dette de guerre est de 1.650.000 livres, ce qui fait un total de 3.437.000 livres, contre environ 12.500.009 l'année dernière. Je ne puis me dissimuler qu'en envisageant l'augmentation continue des armements militaires et navals, dans les autres pays et en songeant aux appels toujours plus nombreux faits à l'Echiquier et que nécessite notre civilisation moderne, il faut nous attendre à l'accroissement de nos dépenses pour l'avenir. Et je tâche maintenant, comme je l'ai fait l'an dernier quand j'ai demandé au Comité d'établir de nouvelles taxes pour faire face aux frais de la guerre, d'organiser cet impôt de telle sorte que, quand la paix reviendra, et qu'il sera possible aussi d'en revenir aux dépenses ordinaires, nous n'ayons aucune difficulté à établir nos finances sur une base équitable pour tous les contribuables du pays.

Mais, Messieurs, j'ai entendu les applaudissements, quand je faisais allusion à l'impôt indirect, de mon ami Sir H. Vincent. Je sais que ses préférences seraient d'établir une taxe légère sur un grand nombre d'articles. Eh bien, je ne partage pas son idée. A mon sens, le grand avantage du tarif auquel les noms de Sir R. Peel et de M. Gladstone resteront toujours associés, c'est qu'il affranchit beaucoup d'articles dont beaucoup produisent très peu de revenus et qu'il fit plus de bien aux sources de l'industrie de notre pays, en contribuant à développer le commerce et à procurer du travail rémunérateur à nos ouvriers, que l'établissement de n'importe quelle taxe spéciale, sur n'importe quel article spécial, quelque nécessaire que fût cet article à notre consommation.

Voilà pourquoi, en cherchant de nouveaux impôts indirects, ce que je désire enfin trouver cette année, c'est un article ou des articles de consommation générale en fait et dont il puisse résulter un grand revenu pour l'Echiquier, sans léser ou opprimer tels individus ou telle classe. J'ai reçu cela va sans dire, comme toujours beaucoup de conseils au sujet des taxes, mais dans presque tous, j'ai remarqué ceci : c'est que les intérêts du Trésor sont la chose que mes correspondants ont le moins à cœur. Il y a une certaine apparence d'égards pour l'Echiquier dans tous ces conseils, mais ; quand je regarde au fond, je découvre en général que l'on désire imposer quelque affreux objet inexistant comme par exemple, les affiches ou les annonces des journaux. Ils seraient ravis de voir imposer ces choses, qui n'existent pas, quoique le résultat fût de ne pas ajouter un penny à l'Echiquier.

Mon premier objet, c'est de trouver le revenu, et l'impôt idéal pour moi est celui qui produira le plus de

revenus avec le moins de désagréments possible pour le public. Certaines personnes ont cru avoir trouvé un impôt de ce genre dans ce qu'on appelait autrefois le droit d'enregistrement sur le blé et la farine. Eh bien, je voudrais maintenant entretenir le Comité de l'histoire de cet impôt. Quand Sir R. Peel, en l'année 1846, proposa l'abolition graduelle des droits protecteurs sur le blé, qui, selon le tarif de 1842, avaient pu s'élever jusqu'à 1 livre par quartier (poids de céréales de 254 kilos), il conserva à dessein le droit de 1 shilling par quartier sur le blé, de 4 pence et demi par quintal sur les farines, et cette taxe, qui fut remaniée en 1864, fut maintenue pendant 23 ans, soldant une partie des frais de la guerre de Crimée, jusqu'à ce que M. Lowe, ne sachant que faire de ses excédents — je voudrais bien être dans cette heureuse situation — la supprimât en 1869. Alors elle s'élevait au moins à 900.000 livres par an. Pourquoi Mr Lowe supprima-t-il cette taxe ? Il en donna deux raisons. La première, c'est qu'il croyait que, quoique très minime, ce droit avait pour résultat d'empêcher notre pays de devenir l'entrepôt commercial du négoce du blé dans le monde entier, et qu'en le supprimant, notre pays situé comme il est entre l'Amérique d'un côté et les pays producteurs de blé de l'Europe orientale d'un autre, deviendrait cet entrepôt du commerce des blés de l'univers, au plus grand bénéfice de nos négociants. C'est là une raison très plausible, mais l'attente de Mr Lowe a été entièrement déçue. Sur l'énorme importation de blé et de farine qui s'opère d'année en année dans notre pays, il ne s'en réexporte qu'une quantité insignifiante. Mais Mr Lowe donna une raison bien plus concluante pour supprimer la taxe. Il dit que c'était une taxe portant sur un tiers seulement de notre consommation totale de blé et de farine. A

cette époque-là, un tiers seulement de cette consommation était importé de l'étranger, tandis qu'à présent, c'est les deux tiers qui sont importés. Il disait que, si percevoir un impôt sur un tiers de la consommation totale d'un article est injuste, cela est injuste de deux manières : d'abord, cela fait monter le prix de la denrée consommée — qu'elle soit produite dans le pays ou importée du dehors — et par conséquent fait plus perdre au consommateur que gagner à l'Échiquier, et en outre protège le producteur national au détriment du grand public. Voilà, je crois, un exposé complet des arguments de Mr Lowe.

C'était une fort belle théorie, mais ce n'était qu'une théorie, et personne n'en eut jamais l'idée avant M. Lowe. Quand Sir R. Peel, en 1846, fit allusion à ce droit d'enregistrement sur le blé, comme on l'appelait alors, il avait certainement la conviction que son effet sur le prix serait absolument nul. Quand il annonçait que 3 ans à partir de cette date (1846), les droits protecteurs sur le blé et la farine prendraient complètement fin, et que le blé étranger pourrait être importé franc de droits, il annonçait presque en même temps que franc de droits signifiait qu'il ne serait soumis qu'à ce qu'il appelait le droit nominal de 1 shilling ; et plus tard, quand les divers budgets virent disparaître de notre tarif des articles de plus en plus nombreux, ces articles y figurèrent toujours pendant une période que l'on peut appeler l'âge d'or du libre-échange dans notre pays, sans que jamais quelqu'un fit opposition à ces taxes sous prétexte qu'elles étaient protectrices.

Ce n'est pas qu'on n'y ait jamais appelé l'attention du Parlement. En 1864, M. Gladstone remania la taxe à dessein. Elle avait été d'un shilling par quartier sur tous les blés ; il la modifia à 3 pence par quintal, avec ce

résultat qu'il augmentait le droit sur certaines espèces de blé et le diminuait sur d'autres, et il proposa même de comprendre dans ces droits certains grains qui en avaient été exempts auparavant. Est-ce que quelqu'un prétendit alors que c'est là du protectionnisme ? Non.

Y eut-il jamais plus grand libre-échangiste que M. Gladstone en 1864 ? Jamais. Et cependant, que disait-il de la taxe ? Il ne voulait pas qu'elle fût permanente ; mais, tandis que, cette année-là même, il diminuait les droits sur le thé et le sucre, il disait au sujet de cette taxe, que c'était-là une taxe produisant un revenu considérable dont il ne serait pas facile de se priver. J'en arrive aux circonstances actuelles. J'ai entendu applaudir M. Buxton.

L'honorable député a quelque peu étudié les questions financières, et j'estime qu'on peut écouter ses paroles avec déférence, dans tous les cas, sur les bancs de l'opposition. Il a écrit un livre là-dessus, et, dans cet ouvrage, il a parlé de la suppression de ce droit par M. Lowe. Il affirme cette opinion, à laquelle sans doute il tient toujours, que le droit d'enregistrement sur le blé et la farine violait en théorie les principes du libre-échange. Mais il parvient à démontrer qu'il ne les violait pas dans la pratique ; car, dit-il : « On pourrait critiquer l'abandon définitif d'une branche de revenu féconde par elle-même, d'un revenu perçu avec très peu de peine, de frais ou d'entraves pour le commerce, et qui, dans la pratique, n'influçait pas le prix du pain, et il est à peu près certain que, si le droit existait maintenant, il faudrait le maintenir. Mais c'était alors une époque où l'on abandonnait un peu à la légère l'impôt indirect ». Jem'associe aux termes de l'honorable député. Ce fut un acte de légèreté que d'abandonner ce droit, et c'est ce que le résultat a prouvé, parce que, comme je

crois pouvoir le démontrer, la suppression du droit n'affecta pas du tout, comme il le dit, le prix du pain, pas même du blé, tel que froment, orge et avoine, dont la production est si grande dans notre pays. Voici maintenant le prix du froment en 1869. Le droit fut supprimé le 1^{er} juin 1869. Le prix moyen mensuel du froment en janvier de la même année était de 51 shillings 7 pence. Il baissa à partir de cette époque, jusqu'à ce que, dans la dernière semaine de mai, il tombât à 45 sh. 2 pence, et c'était la dernière semaine de la taxe. Le 1^{er} juin, la taxe fut supprimée. Le prix du froment resta le même pendant la première semaine. Puis, il monta régulièrement jusqu'en août où il atteignit 52 sh. 1 penny, moyenne du mois, et ce ne fut qu'en décembre suivant, que le prix du froment fut de nouveau aussi bas qu'il l'était en mai précédent, sous le régime de la taxe. Or, qu'est-ce que cela prouve ? Cela prouve évidemment que le prix du froment est régi par des facteurs infiniment plus puissants qu'un droit de 3 pence par quintal. Il est régi par la loi de l'offre et de la demande, par le fait d'une récolte abondante ou mauvaise, par la question des frais de transport ; et l'effet d'un droit de 3 pence par quintal sur le prix du froment ne saurait être tout au plus autre que celui des droits de dock, perçus au port où un navire débarque sa cargaison,— guère plus que la protection accordée maintenant au blé étranger par la différence entre le fret de ce blé et son transport sur nos chemins de fer. Mais la taxe a-t-elle entravé les importations de blé dans notre pays ? Sa suppression a-t-elle augmenté les importations ? A partir de 1849, où les droits protecteurs furent supprimés, jusqu'à 1859, il n'y a pas eu grand changement dans le total de nos importations de blé. En 1862 cependant, elles s'élevèrent à 74.000.000 de quintaux, deux fois ce qu'elles étaient en

1859. Ensuite, elles baissèrent, puis elles se relevèrent à 80.000.000 de quintaux en 1869, qui fut l'année de la suppression de la taxe. Mais, l'année suivante, alors que n'importe qui, si la taxe y eût été pour quelque chose, aurait supposé qu'elles se relèveraient, elles retombèrent à 74.000.000 de quintaux, 6.000.000 de moins qu'en 1869.

Mais y eut-il répercussion sur le prix de la farine par suite de la suppression de la taxe? Je me suis procuré les rapports, et je constate que le prix de la farine dans les rapports de Marklane, pendant les 11 semaines avant la suppression de la taxe, était de 31 sh., et il fut exactement le même pendant 13 semaines après la suppression.

S'ensuit-il une différence dans le prix du pain? Je crois que tous ceux qui ont étudié ces questions savent que le prix du pain ne varie pas avec de légères modifications sur le prix du blé. Le prix de détail du pain, comme le prix de détail de tous les articles, s'établit par des moyennes sur la vaste échelle des quantités et des qualités et sur des périodes de temps considérables. Je ne doute pas que nos boulangers ne soient tous prêts à saisir un prétexte pour augmenter le prix du pain, et je crains bien que boulangers et commerçants assemblés n'aient retiré, en proportion, beaucoup plus de profit du bas prix des articles alimentaires dans notre pays que n'a pu le faire le consommateur au détail. Mais 3 pence par quintal de blé équivaldraient, en effet, à la très petite fraction d'un liard par pain de deux livres, et il y a assez de concurrence entre boulangers pour pouvoir affirmer que, si quelqu'un essayait d'élever le prix du pain pour cette raison, il ne tarderait pas à s'apercevoir qu'il a intérêt à rétablir son ancien prix. Les documents sur le prix du pain en l'année 1869

sont très imparfaits; mais je trouve ceci, que la baisse du froment entre janvier et mai de cette année-là était, comme je l'ai dit, de 6 sh. 7 pence le quartier, et la diminution du prix du pain de 4 livres dans l'est de Londres n'était guère que d'un demi-penny. Mais, quand la taxe fut supprimée, il va de soi qu'il n'y eut pas la moindre répercussion sensible sur le prix du pain pendant cette année-là. Je crois que le Comité ne sera pas étonné, si, après tous les arguments que j'ai exposés devant lui, je dis qu'à mon sens, la suppression de cette taxe par M. Lowe en 1869 fut une grande faute. La taxe sera imposable, comme auparavant, au moment où l'importation doit se déclarer à la douane sur le témoignage documentaire du poids, sauf déclaration immédiate que le blé doit être réexporté, auquel cas on prendra des garanties pour la taxe jusqu'au moment de la réexportation. A cela près, on ne tolérera ni entrepôt ni drawback; on ne les autorisait pas auparavant — la taxe étant si légère. Cette taxe sera de 3 pence par quintal sur tous les blés et grains. En admettant que ce soit là le droit sur le blé et le grain, quel devrait être le droit correspondant sur les farines? Pendant les années dont j'ai parlé, ce droit correspondant était de 4 pence 1/2 par quintal, ou 50 pour cent de plus. Il était basé sur le calcul de la quantité moyenne de blé qu'il fallait pour produire une certaine quantité de farine. Depuis cette époque, la situation de la meunerie a subi des changements considérables. A cette époque, la quantité de farine produite par 100 quintaux de froment était calculée à 80 quintaux, parce qu'elle était produite à l'aide de moulins en pierre, procédé qui, bien entendu, a disparu dans la pratique, au moins dans les pays d'où provient notre farine. On y moule maintenant le grain avec ce qu'on appelle les moulins à cylindre, avec ce résultat

que 100 quintaux de froment ne produiraient que 72 quintaux de farine, au lieu de 80 ; mais cette farine serait de qualité bien plus fine, parce qu'elle ne contiendrait pas les résidus autrefois renfermés dans les farines. Voilà pourquoi afin d'égaliser la taxe dans la proportion de la farine au blé, il faut que nous élevions un peu plus qu'auparavant le droit sur la farine, et je propose de l'établir à 5 pence le quintal sur tous les genres de farine.

J'évalue le rendement total de ces taxes pendant l'année courante à 2.650.000 livres, faisant une recette totale, prévue d'après les nouveaux impôts, de 5.250.000 livres. Comme le déficit évalué était de 41.000.000 de livres, il resterait encore un déficit d'environ 35.500.000 livres. Je proposerais d'emprunter sur cette somme 32.000.000 de livres, d'après un système que j'indiquerais au Comité en déposant la proposition, et de nous procurer le reste au moyen d'une traite sur notre balance de l'Échiquier, laquelle, comme je l'ai déjà dit, est presque deux fois ce qu'elle était l'an dernier. Mais j'ai encore quelque chose à ajouter au sujet de l'emprunt. L'an dernier, je signalai au Comité la difficulté, dans notre situation actuelle, d'alimenter l'Échiquier pendant les 1^{er}, 2^e, 3^e trimestres de l'année, parce qu'une grande partie de notre revenu provenant de l'« income-tax » et étant presque entièrement encaissée pendant le 4^e trimestre, et les dépenses courant toute l'année, comme elles le font en cas de guerre, il serait nécessaire d'autoriser aujourd'hui le chancelier de l'Échiquier à se procurer temporairement des fonds à une source autre que l'emprunt ordinaire des voies et moyens. Je puis être obligé plus tard de demander au Comité l'autorisation d'emprunts provisoires de ce genre, qui s'effectueraient par bons du Trésor, au lieu d'emprunts à

courte échéance, jusqu'à concurrence de 10.000.000 ou de 12.000.000 de livres. J'espère cependant que l'on comprendra que le besoin d'y recourir dépendra de circonstances que nous ne saurions prévoir en ce moment, et que, par conséquent, je ne confonds pas ces autorisations d'emprunts avec celles pour lesquelles je demande maintenant au Comité de voter une proposition.

Je me suis efforcé d'expliquer le mieux que j'ai pu — dans des circonstances un peu difficiles — les propositions que j'ai à faire au Comité pour les arrangements financiers de l'année prochaine. J'espère qu'elles recevront un accueil très favorable. J'ai estimé qu'il était de mon devoir de soumettre le pis plutôt que le mieux au jugement du Comité. J'ai cru qu'il était de mon devoir de ne pas faire des prophéties optimistes. C'eût été une tâche bien plus agréable d'avoir adopté un autre point de vue, d'être tombé d'accord avec le chef de l'opposition et d'avoir fait dépendre mon budget d'espairs qui peut-être bien ne se réaliseraient pas.

On peut être convaincu que nos demandes sont trop élevées pour le but poursuivi. On peut espérer que ce que j'ai demandé ne sera jamais exigé ; mais ce que je ne crains pas de dire, c'est qu'il vaut toujours mieux choisir le rôle le moins agréable. Ce n'est pas une tâche agréable pour moi de songer que, cette année encore, je détruis, dans une certaine mesure, l'œuvre excellente accomplie par mes prédécesseurs, et que moi, en des temps plus prospères, j'ai imitée en réduisant la dette nationale. Il est encore plus pénible d'être obligé de demander à une classe restreinte de la communauté, à ceux qui paient l'« income-tax », — de supporter de nouvelles charges, — d'en être réduit à faire encore figurer sur nos tarifs un article de consommation géné-

rale franc d'impôt pendant une génération. Mais je me souviens d'une parole de M. Gladstone, quand, aux premiers jours de la guerre de Crimée, après une série de budgets où articles sur articles avaient été affranchis de l'impôt, il dut proposer de nouvelles taxes pour les frais de la guerre. Je me souviens qu'alors il avertissait le Comité auquel il s'adressait que, dans la perspective de dépenses qui s'ouvrait devant eux, il lui était impossible de dire pendant combien de temps on pourrait continuer d'exempter de l'impôt les articles qu'il avait lui-même dégrevés, parmi lesquels, le Comité se le rappellera, le blé et la farine n'étaient pas compris.

La situation que j'envisage ce soir est bien semblable à celle qu'envisageait M. Gladstone à cette époque-là. Le côté douloureux de la situation, c'est la nécessité d'augmenter les impôts indirects. Je prends sur moi de proposer cette augmentation. Je sais très bien que le seul nom de droit sur le blé pourra soulever les préjugés violents et tenaces d'une époque où semblable taxe signifiait : taxe destinée à rendre le blé cher, et qui certes, y réussit parfois trop bien. Tel n'est pas le droit que je propose ce soir. Je sais qu'on essayera peut être d'envenimer ces préjugés, en renouvelant le cri que l'on taxe la nourriture du peuple — cri qui m'a toujours paru un peu absurde — en songeant que toujours quelque aliment a été taxé sur notre tarif ; et je ne puis comprendre moi-même pourquoi il est plus injuste de taxer un article consommé par l'homme comme aliment que de taxer les moyens dont il achète cet article. Je me souviens qu'on essaya de jeter ce cri l'an dernier, quand je proposai un droit sur le sucre ; mais le bon sens du grand public en a fait justice. Je crois qu'il le fera encore, parce que je suis convaincu qu'il est persuadé qu'avec les salaires élevés d'aujourd-

x

d'hui, avec le pain si bon marché que, même dans les ménages relativement pauvres, je crois qu'il ne s'en gaspille parfois, la taxe que je propose ne saurait être tout au plus qu'une contribution très minime de sa part aux frais d'une guerre que la masse approuve, et aux charges toujours croissantes de la marine, dont un des premiers devoirs est de protéger le ravitaillement de notre pays. Ce dont je suis tout à fait certain, c'est que nul autre impôt indirect ne saurait procurer autant d'argent à l'Échiquier avec aussi peu de répercussion sur les articles imposés, lésant si peu l'industrie, provoquant moins de perturbation dans le commerce général du pays.

J'ai l'honneur de déposer les propositions. »

Sir W. HARCOURT. — Je ne crois pas que rien soit de nature à faire mieux comprendre au pays les vrais résultats de la guerre, comme le fait que le Chancelier de l'Échiquier soit contraint d'augmenter « l'income-tax », obligé de frapper ce qu'il y a de plus nécessaire à la nourriture du peuple d'une taxe dont il était depuis si longtemps affranchi. Je crois pouvoir dire que, de ce côté-ci de la Chambre au moins, cette proposition rencontrera l'opposition la plus résolue. Le sucre est un agrément, mais le blé est une chose de première nécessité, et c'est pourquoi l'impôt sur le blé retomberait sur les plus pauvres entre les pauvres. Mais quel est l'argument sur lequel s'appuie le très honorable Chancelier ? C'est celui-ci, que c'est une taxe si minime qu'elle n'affectera pas la consommation de cette denrée. Voilà bien l'antique sophisme des vieux protectionnistes. Si elle ne doit pas affecter le prix, pourquoi donc le très honorable Chancelier a-t-il dit qu'il s'opposait à l'établissement de taxes sur plusieurs autres articles ? Je crois bien que c'est la proposition d'impôt la plus extraordinaire qu'on

ait faite depuis de longues années, et de beaucoup la plus inadmissible ; et, si j'avais à faire choix de l'impôt le plus détestable qu'on pût choisir, je dirais que c'est l'impôt sur le blé. Le très honorable chancelier dit que c'est un préjugé de dire que c'est une taxe sur la nourriture du peuple. C'est un impôt sur la nourriture du peuple, et vous ne pouvez sortir de là. Ma sympathie est toute avec le Chancelier de l'Échiquier dans la position où il se trouve. Je ne connais personne qui ait plus souffert des vicissitudes de la fortune. Il aborda en un pays où ruisselaient le lait et le miel, et, pendant trois années, il regorgea d'excédents. Ces excédents n'existent plus. Il put, en trois années, satisfaire beaucoup d'intérêts privilégiés, et trouva même l'occasion de réduire le fonds d'amortissement. Je doute, à considérer la progression des impôts et celle des dépenses, que quelqu'un de cette Chambre revoie jamais un fonds d'amortissement. Maintenant, d'année en année, le très honorable Chancelier devra déposer des projets d'augmentation de l'impôt, tâche qui, j'en suis sûr, n'est pas dans sa nature. Je désire savoir quelles sont les perspectives de diminutions de ces dépenses et de ces impôts en progression. Est ce que l'impôt que nous payons maintenant a des chances d'être réduit à la fin de la guerre ? Le très honorable Chancelier fit l'an dernier cette déclaration remarquable. Il dit de l'impôt établi en 1900, lequel s'élevait à 12.000.000 livres : « Si la guerre devait finir le mois prochain ou dans deux mois, on n'en saurait distraire un seul penny ». Il est tout à fait évident que, jusqu'à l'an dernier, les nouveaux impôts n'ont pas été du tout affectés à la guerre. Si je ne me trompe, on a perçu, en 1900 et depuis, 22.000.000 livres en impôts nouveaux, et, sur cette somme, la moitié à peu près n'a pas été du tout affectée à la guerre, mais à l'im-

pôt ordinaire. Le très honorable Chancelier a dit qu'il y avait de grosses dépenses à continuer la guerre. Nous devrions savoir si l'on peut nourrir l'espoir que les impôts actuels seront réduits après la guerre. Moi, j'en doute fort. Le pays pourrait supporter ces énormes dépenses avec plus de patience, s'il était convaincu qu'elles ont été nécessaires au but auquel les ministres affirment les avoir consacrées. Mais il n'est pas convaincu, et voilà pourquoi il perd patience. Tout le monde sait que la politique suivie pendant la première période de la guerre a surtout abouti à la continuation de la guerre, et l'opinion publique est inquiète. On a le sentiment que beaucoup de ces lourds impôts et de ces emprunts eussent pu être évités. Quant à l'armée d'occupation, l'honorable député de Sheffield a dit qu'elle devait être de 100.000 hommes, tandis que Sir R. Giffen — qui fait encore plus autorité en matière militaire — a émis l'idée que 25.000.000 livres devraient être distraites de l'impôt anglais pour l'armée d'occupation et autres choses. On en arriverait à 1 shilling sur l'« income-tax ». Là-dessus, nous voudrions bien que le Gouvernement fournit quelques renseignements. J'ai entendu parler de l'armée d'occupation réduite à 15.000 hommes; mais c'est là, je crois, une réduction absurde. Mon avis est qu'il nous faudra, dans le sud de l'Afrique, la moitié des hommes que vous avez dans l'Inde. On dit fréquemment que cette guerre est faite dans l'intérêt de l'Empire; mais il est à remarquer que ce n'est pas l'Empire qui en paie les frais. Il faut que ce soit la partie misérable et insignifiante de l'Empire appelée Royaume-Uni, et je crois que l'emprunt devra être payé par le contribuable britannique. Le chancelier de l'Échiquier a signalé que, quelque grande qu'ait été l'augmentation des dépenses ordinaires pendant les dernières années,

cette augmentation continue encore. S'il en est ainsi, il y a très peu d'espoir qu'à la conclusion de la paix, le peuple de ce pays soit délivré du fardeau des impôts que le très honorable Chancelier a eu le pénible devoir de lui imposer. Je voudrais savoir à quelle occasion on discutera toute la portée des nouvelles propositions financières.

SIR M. HICKS-BEACH. — C'est l'habitude constante du Comité d'accepter les propositions pour les impôts nouveaux, le soir où le budget est déposé, et il reste entendu que l'on réserve pour une autre date l'occasion d'un grand débat. En admettant que la proposition des droits sur le blé soit votée ce soir, le gouvernement s'efforcerait d'accéder aux désirs de l'honorable député, et réserverait un jour pour un grand débat sur cette question. L'emprunt est aussi une question que la Chambre doit traiter sans retard. Donc, j'é mets l'avis qu'il nous soit permis de déposer ce soir les propositions relatives au droit sur le blé et à l'emprunt, et qu'ensuite, conformément à la règle constante, on désigne quelque nuit pour une discussion générale. »

Le Comité vota, par 254 voix contre 135, la proposition d'établir un droit sur le blé et la farine.

Ordre est ensuite donné de communiquer la proposition à la Chambre.

La séance est levée à minuit et demi.

Vu :

Le Professeur Président de la Thèse,
EDMOND VILLEY.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,
EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Université de Caen,
E. ZEVORT.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE	1
INTRODUCTION.	7
Origines des droits budgétaires du Parlement.	7
Pouvoirs qui concourent au vote et au contrôle du budget.	19

PREMIÈRE PARTIE

Vote du Budget

CHAPITRE Ier. — PRÉSENTATION DU BUDGET.	35
Dépenses et recettes soumises annuellement au vote de la Chambre des Communes.	35
Présentation des « estimates ».	41
Application des principes de l'universalité et de la spécialité aux « estimates ».	49
CHAPITRE II. — DROITS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE.	59
CHAPITRE III. — EXAMEN DU BUDGET PAR LES COMITÉS.	80
Composition des comités.	80
Attributions du comité des subsides.	86
Attributions du comité des voies et moyens.	91
CHAPITRE IV. — VOTE DU BUDGET.	98
Consolidated fund act.	98
Tax-bill.	105
Bill d'appropriation	406
Crédits supplémentaires et extraordinaires.	110
CHAPITRE V. — REFUS DE BUDGET ET RENVERSEMENT DU CABINET.	121

CHAPITRE VI.—DROITS DE LA CHAMBRE DES LORDS EN MATIÈRE FINANCIÈRE.	135
CHAPITRE VII.—ASSENTIMENT ROYAL.	146

SECONDE PARTIE

Contrôle de l'exécution du Budget

CHAPITRE I ^{er} . — PRÉCÉDENTS HISTORIQUES.	153
CHAPITRE II.—CONTROLES PENDANT L'EXÉCUTION DU BUDGET.	172
Contrôle exercé par la Trésorerie.	172
Contrôle exercé par l'« Audit-office ».	181
CHAPITRE III.—CONTROLES EXERCÉS APRÈS L'EXÉCUTION DU BUDGET.	194
Contrôle exercé par l'« Audit-office ».	194
Contrôle parlementaire	202
CONCLUSION.	207
APPENDICE.	227



